

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Stormy Mildner*

# **Die Doha-Runde der WTO**

Stolpersteine auf dem Weg zu einem  
erfolgreichen Verhandlungsabschluss

S 1  
Januar 2009  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-  
lich die persönliche Auf-  
fassung der Autorin wieder

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2009

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Eine Bestandsaufnahme: Fünf Ursachen für die Verhandlungsblockade**
- 7 Warum wird verhandelt? Bröckelnder liberaler Konsens
- 8 Was wird verhandelt? Die Vorrangigkeit der Landwirtschaft und das Problem der Tauschgeschäfte
- 10 *Agrargüter*
- 13 *Industriegüter*
- 15 *Dienstleistungen*
- 16 Wer verhandelt? Das Ende der Gruppenhegemonie
- 16 *Transatlantische Führungsrolle*
- 17 *Neue Führungsmächte*
- 19 *Neue Koalitionen*
- 20 Wie wird verhandelt? Auf der Suche nach einem optimalen Verhandlungsformat
- 20 *Konsensprinzip und Single-Undertaking*
- 21 *Externe Transparenz*
- 21 *Interne Transparenz: G4- und Green-Room-Treffen*
- 22 In welchem Umfeld wird verhandelt? Die Dominanz defensiver Interessengruppen
- 24 **Reformvorschläge zur Entscheidungsfindung in der WTO**
- 25 Effizienz versus Legitimität?
- 25 Das Konsensprinzip
- 26 *Vorschlag I: Mehrheitsentscheidungen*
- 27 *Vorschlag II: Mehrheitsentscheidungen mit gewichteten Stimmanteilen*
- 27 *Vorschlag III: Konsensentscheidung einer kritischen Masse*
- 28 *Vorschlag IV: Leitungsorgan*
- 29 Das Single-Undertaking-Prinzip
- 29 *Eine WTO der »zwei Geschwindigkeiten«?*
- 31 *Die internationalen Rindfleisch- und Milchabkommen*
- 32 *Das Abkommen über zivile Luftfahrt*
- 32 *Das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen*
- 33 *Das Abkommen über Informationstechnologien*
- 34 *Sektorale Dienstleistungsabkommen: Telekommunikation und Finanzdienstleistungen*
- 36 **Ergebnisse und Empfehlungen**
- 38 **Anhang**
- 38 Wichtige Ländergruppen in der WTO
- 39 Abkürzungen

*Dr. Stormy Mildner ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der  
SWP-Forschungsgruppe Amerika*

*Die Autorin dankt Gitta Lauster für die Unterstützung bei  
der Anfertigung dieser Studie*

### **Die Doha-Runde der WTO Stolpersteine auf dem Weg zu einem erfolgreichen Verhandlungsabschluss**

Die Doha-Runde der WTO, deren Abschluss ursprünglich für Anfang 2005 geplant war, befindet sich mittlerweile im achten Verhandlungsjahr. Zuletzt verständigten sich die 20 größten Wirtschaftsmächte im November 2008 beim Washingtoner Finanzgipfel darauf, noch vor Jahresende zu einer Einigung in den Kernpunkten der Runde zu gelangen. Doch die für Mitte Dezember geplante Ministerkonferenz fiel aus, und die Frist verstrich ergebnislos – wie viele andere zuvor.

Gerade angesichts der globalen Wirtschaftskrise würde ein Abschluss der Doha-Runde ein positives Signal bedeuten. Scheitert die Runde oder zieht sie sich über weitere Jahre ergebnislos hin, wäre dies gewiss nicht das Ende des Multilateralismus. Doch der WTO würde es schwerer fallen als bisher, ihren Hauptaufgaben nachzukommen, nämlich Handelsliberalisierung und Regeldurchsetzung zu betreiben. Vor allem aber würden bilaterale und regionale Handelsabkommen weiter an Attraktivität gewinnen.

So wichtig ein rascher Abschluss der Runde ist, so schwierig bleibt es, dieses Ziel zu erreichen. Schon Ende Juli 2008 hofften die 40 wichtigsten WTO-Staaten bei einem informellen Treffen in Genf eine Einigung zu erzielen. Trotz substantieller Fortschritte in vielen Bereichen scheiterten die Gespräche aber einmal mehr an der Landwirtschaft. Die Schwellen- und Entwicklungsländer hielten das verbesserte Angebot der EU, die Agrarzölle um 60 Prozent zu senken, für unzureichend, ebenso die Offerte der USA, interne Stützmaßnahmen auf 15 Milliarden Dollar zu deckeln. Frankreich kritisierte, dass die Gegenleistungen Chinas und Indiens beim Abbau der Industriegüterzölle die Zugeständnisse der Europäer bei der Öffnung ihrer Agrarmärkte nicht rechtfertigten. Die Gruppe der NAMA-11 wiederum sah das Prinzip der »Besonderen und Differenzierten Behandlung« der Entwicklungsländer verletzt, falls diese ihre Industriegüterzölle stärker senken müssten als die Industrieländer. WTO-Generaldirektor Pascal Lamy brach die Verhandlungen schließlich ab, als sich die USA und Indien nicht auf einen speziellen Schutzmechanismus für Entwicklungsländer im Agrarhandel einigen konnten.

Sicherlich gehören Blockaden und Fristüberschreitungen zu jeder multilateralen Handelsrunde. Die Uruguay-Runde dauerte acht Jahre und stand mehrmals kurz vor dem Aus. Doch die Doha-Runde hat sich als besonders mühsam erwiesen. Ihren ersten schweren Rückschlag erlitt sie 2003 mit der gescheiterten Ministerkonferenz von Cancún. Nachdem mit dem »Juli-Paket« von 2004 und der Ministerkonferenz in Hongkong 2005 wichtige Etappensiege erzielt worden waren, suspendierte Lamy die Runde von Juli 2006 bis Februar 2007 wegen fehlender Kompromissbereitschaft der Hauptverhandlungspartner. Im Vorfeld des Ministertreffens vom Juli 2008 gelang den WTO-Staaten zwar eine Annäherung, doch blieben zentrale Punkte weiter offen.

Der erste Teil der Studie beschäftigt sich mit Verhandlungskonstellation und Rahmenbedingungen der Doha-Runde. Wie die Analyse ergibt, lassen sich für die gegenwärtige Blockade fünf Ursachen benennen:

- ▶ Zentrales Problem der Doha-Runde ist ein *Deutungskonflikt* zwischen den etablierten WTO-Staaten und den aufstrebenden Schwellen- und Entwicklungsländern über Sinn und Ziele der Verhandlungen. Vor allem weckte das normativ aufgeladene Label einer »Entwicklungsrunde« Erwartungen bei den Entwicklungsländern, die auf Reziprozität beruhende Verhandlungen kaum erfüllen können.
- ▶ Dass die für einen Abschluss der Runde unerlässlichen Tauschgeschäfte zwischen den WTO-Staaten deutlich schwieriger geworden sind, liegt insbesondere an der *Vorrangigkeit der Landwirtschaft*. Jede Delegation muss darauf achten, dass Liberalisierungskonzessionen innenpolitisch vermittelbar sind. Das sind sie aber nur dann, wenn als Gegenleistung zur eigenen Marktöffnung neue Exportchancen für heimische Produzenten geschaffen werden – ein aussichtsloses Unterfangen, wenn sich die Gespräche auf einen einzelnen Sektor konzentrieren.
- ▶ Im Vergleich zu früheren GATT-Runden hat sich die *Verhandlungskonstellation* deutlich geändert: Die Zahl von Akteuren und Vetogruppen ist größer geworden, die wirksam vertretenen Interessen divergieren stärker. Neue Formen der Zusammenarbeit haben etablierte Koalitions- und Prozessmuster ersetzt. Stark zugenommen hat die Komplexität der Gespräche auch durch den Aufstieg neuer Wirtschaftsmächte, allen voran Indiens und Brasiliens.
- ▶ Mit inzwischen 153 WTO-Mitgliedern sind die auf *Konsens* zielenden Verhandlungen überaus schwierig geworden – im Prinzip besitzt jeder Mitgliedstaat ein Vetorecht. Weiter verschärft wird die

Situation durch den für die Doha-Runde geltenden Grundsatz des »Single-Undertaking«. Demnach ist nichts vereinbart, solange nicht alle Mitglieder allen Beschlussvorlagen zugestimmt haben.

- ▶ Durch *innenpolitische Zwänge* wird der internationale Spielraum für Kompromisse stärker denn je eingeschränkt. Zahlreiche WTO-Mitglieder haben vor ihren defensiven Interessengruppen kapituliert. Anders als bei früheren Handelsrunden ist es ihnen in der Doha-Runde bislang nicht gelungen, genügend liberalisierungsfreundliche Exportinteressen zu mobilisieren.

Für den schleppenden Fortgang der Verhandlungen sind somit nicht einzelne Staaten verantwortlich zu machen. Etliche Probleme der Welthandelsrunde sind struktureller Natur. Daraus ergibt sich die zentrale Frage, die der zweite Teil der Studie zu beantworten sucht: Welche Reformen sind nötig, um nicht nur einen Abschluss der Doha-Runde zu ermöglichen, sondern auch künftige Liberalisierungsrunden zu erleichtern? Zwei Reformvorschläge stehen im Mittelpunkt der Untersuchung: eine Aufweichung des Konsensprinzips und eine Lockerung des *Single-Undertaking*.

- ▶ Bei den vielfältigen Anforderungen an die Doha-Runde erscheint es unwahrscheinlich, dass sich das *Konsensprinzip* aufweichen lässt. Eine solche Reform ist aber auch gar nicht zu empfehlen. Das Konsensprinzip ist Bestandteil von Tradition und Kultur der WTO und steht für einen fairen Ablauf der Verhandlungen. Konsensentscheidungen gewährleisten eine umfassende Auseinandersetzung aller Parteien mit den Verhandlungsinhalten – nur so können legitime WTO-Beschlüsse gefasst werden.
- ▶ Anders als eine Abkehr vom Konsensverfahren würde eine Reform des *Single-Undertaking* keinen Bruch mit der Kultur der WTO bedeuten. Ein solcher Schritt, der künftigen Verhandlungsrunden bei gleichbleibender Legitimität zu mehr Effizienz verhelfen könnte, ließe sich also eher realisieren. Insofern ist es durchaus empfehlenswert, Kleingruppen-Verhandlungen zu forcieren; die Formalisierung als letzter Schritt einer entsprechenden Reform müsste nicht Teil der Doha-Runde selbst sein. Allerdings zeigt eine Analyse vergangener plurilateraler und sektoraler Verhandlungen in GATT und WTO, dass ein Abschluss auch in hohem Maße situativ bedingt ist und von zahlreichen externen Faktoren abhängt. Grundlegende Voraussetzung für einen Verhandlungserfolg bleibt die Kompromissbereitschaft der Teilnehmer.

## Eine Bestandsaufnahme: Fünf Ursachen für die Verhandlungsblockade

### Warum wird verhandelt? Bröckelnder liberaler Konsens

Seit ihrem Beginn Ende 2001 krankt die Doha-Runde an einem Deutungskonflikt zwischen den etablierten WTO-Mitgliedern und den aufstrebenden Schwellen- und Entwicklungsländern über Sinn und Ziele der Verhandlungen. Die EU befürwortete die Einleitung einer umfassenden Verhandlungsrunde. Dabei sollte der traditionelle handelspolitische Kanon – in dessen Mittelpunkt der Marktzugang steht – erweitert werden um die sogenannten Handel-Plus-Themen Handel und Umwelt sowie Handel und Sozialstandards oder auch um die »Singapur-Themen«<sup>1</sup> Investitionen, Wettbewerb, öffentliches Auftragswesen und Handels erleichterung. Den Europäern ging es insbesondere darum, nationale Regulierungsstrukturen in ein multilaterales Rahmenwerk einzubetten; die stärkere Verflechtung der Handels-, Finanz- und Investitionsströme erfordere neue internationale Regeln, so die EU.<sup>2</sup>

Die USA hingegen waren weniger an einer Weiterentwicklung des WTO-Regelwerks als an einer thematisch begrenzten Runde interessiert, in der hauptsächlich Marktöffnungsthemen verhandelt würden.<sup>3</sup> Die neue Runde sollte nach Washingtons Vorstellungen auch zeitlich begrenzt sein, da die amerikanische Industrie angesichts immer kürzerer Produktzyklen langen Verhandlungsrunden äußerst skeptisch gegenübersteht. Hinsichtlich der Singapur-Themen befürchteten die USA, dass entsprechende Regelungen zu stark in die nationale Gesetzgebung eingreifen könnten.

Die Entwicklungsländer wiederum sprachen sich nicht nur gegen die vorgeschlagenen Verhandlungsthemen aus, sondern bestritten zunächst sogar die Notwendigkeit, überhaupt eine neue Runde einzulei-

ten. Viele von ihnen fühlten sich durch die Ergebnisse der Uruguay-Runde übervorteilt. Zum einen waren sie unzufrieden, weil die Industrieländer die Uruguay-Abkommen über Landwirtschaft und Textilien nur stockend umsetzten. Zum anderen zeigten sie sich verärgert über die hohen Kosten, die bei der Implementierung der neuen WTO-Abkommen TRIPS (Schutz geistigen Eigentums) und GATS (Dienstleistungen) anfielen. Dementsprechend forderten sie vor allem die Beseitigung der inhärenten Ungleichgewichte im multilateralen Handel und Handelssystem sowie eine stärkere Liberalisierung in den für sie wichtigen Bereichen Landwirtschaft und Textilien. Die Aufnahme neuer Themen wie Investitionen und Wettbewerb oder auch Umwelt- und Sozialstandards lehnten sie rigoros ab.

Dass die damals 142 WTO-Mitglieder 2001 in Doha (Katar) dennoch den Startschuss für eine neue Runde gaben, lag nicht nur am massiven Einbruch des Welt Handels in jenem Jahr und den Terroranschlägen vom 11. September, die eine größere Kompromissbereitschaft bei USA und EU nach sich gezogen hatten. Es war vor allem auch der vorgesehenen Schwerpunktsetzung zu verdanken: Die Runde sollte die Entwicklungsländer besser in die Weltwirtschaft integrieren. Der Aufbau von Kapazitäten (*Capacity Building*) in diesen Ländern, insbesondere in den am wenigsten entwickelten Staaten (LDCs), wurde denn auch 18 Mal in der Doha-Ministererklärung erwähnt, technische Hilfe 21 und Entwicklung 39 Mal.<sup>4</sup>

Wirklich ausgeglichen wurden die unterschiedlichen Vorstellungen über Ziele und Verhandlungsprioritäten jedoch nicht; die Klärung der Konflikte wurde lediglich in die Gespräche selbst verschoben. Vor allem aber weckte das normativ hochaufgeladene Etikett einer »Entwicklungsrunde« Erwartungen bei den Entwicklungsländern, die auf Reziprozität<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Diese Themen kamen bei der Ministerkonferenz der WTO in Singapur 1996 auf die Agenda.

<sup>2</sup> Vgl. Helen Winter, *Die deutsche und europäische Position bzgl. einer neuen WTO-Verhandlungsrunde*, weltpolitik.net 2002, einzusehen über <www.weltpolitik.net>.

<sup>3</sup> Vgl. WTO, *Statement of the US at the Doha Ministerial Meeting*, Genf, 10.11.2001, <www.wto.org/english/thewto\_e/minist\_e/min01\_e/statements\_e/st3.doc>.

<sup>4</sup> Vgl. Stormy Mildner, »Welthandel und Entwicklungsländer. Chancen der Doha-Runde für die Dritte Welt?«, in: *Internationale Politik*, 57 (Juni 2002) 6, S. 29–36.

<sup>5</sup> Reziprozität kann nach Robert Keohane definiert werden als »exchanges of roughly equivalent values in which the actions of each party are contingent on the prior actions of the others in a way that good is returned for good and bad for bad«. In der WTO gilt der Grundsatz der diffusen Reziprozität: »Diffuse reciprocity involves conforming to generally

beruhende Verhandlungen kaum erfüllen können. Die Entwicklungsländer pochten auf ihre Umverteilungsansprüche sowie die Bringschuld der Industrieländer und bestanden auf einer Aufweichung des Reziprozitätsprinzips zu ihren Gunsten. Während die Reform der Bestimmungen zur »Besonderen und Differenzierten Behandlung« der Entwicklungsländer<sup>6</sup> ein wichtiger Bestandteil der Doha-Runde ist, lehnen die Entwicklungsländer eine Diskussion über ihre unterschiedlichen Situationen und Bedürfnisse ebenso vehement ab wie eine stärkere Differenzierung zwischen ihnen. Gerade die Ministerkonferenz in Cancún 2003 war mit den Forderungen der Entwicklungsländer überlastet. Die moralisch aufgeheizte Gesprächsatmosphäre trug maßgeblich zum Scheitern des Treffens bei.

Die Industrieländer hingegen fordern vor allem von den aufstrebenden Schwellen- und Entwicklungsländern ein größeres Maß an Reziprozität; gleichzeitig wollen sie auch über Querschnittsfragen wie das Monitoring der bestehenden S+D-Regeln und Kriterien für Entwicklungsländer sprechen. Für ein erfolgreiches Weiterverhandeln müssten vor allem die Entwicklungsländer, speziell die großen Schwellenländer, ihrer Verantwortung gerecht werden und auf eine Sonderstellung in jenen Bereichen verzichten, in denen sie bereits wettbewerbsfähig sind.

Zudem zeichnet sich in der Doha-Runde ein Ende des liberalen Konsenses ab, der Basis jeder erfolgreichen Verhandlungsrunde ist.<sup>7</sup> Der bisherige Wertekanon orientierte sich am pragmatischen *Embedded Liberalism*, einem durch Politik eingehegten Liberalismus: Die Märkte sollen so frei wie möglich sein, werden aber so stark wie nötig reguliert, damit ihre Funktionsfähigkeit erhalten bleibt.<sup>8</sup> Entsprechend dieser Grundorientierung sollte das GATT einen relativ uneingeschränkten Handel zwischen den Unterzeichnerstaaten ermöglichen. Während dies durchaus mit einer Beschneidung der nationalen

accepted standards of behavior.« Robert Keohane, »Reciprocity in International Relations«, in: *International Organization*, 40 (1986) 1, S. 1–27 (8).

<sup>6</sup> Der Grundsatz der »Besonderen und Differenzierten Behandlung« der Entwicklungsländer (*Special and Differential Treatment, S+D*) besagt, dass den Entwicklungsländern eine größere Flexibilität zu gewähren ist als den Industrieländern.

<sup>7</sup> Vgl. David Kabus, *Das vorläufige Ende der Gemeinsamkeiten: Gruppenhegemonie und Governance in der WTO*, Halle: Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, 2008 (Hallenser IB-Papier 4/2008), S. 4.

<sup>8</sup> Vgl. Reinhard Rode, *Weltregieren durch internationale Organisationen*, Halle 2001, S. 27.

politischen Handlungsspielräume einherging, sollte gleichzeitig genug Raum für Differenzen in den politischen und sozialen Entwicklungen der Nationalstaaten gelassen werden.<sup>9</sup> In der Doha-Runde sind aber zunehmend die Ausnahmen von den Regeln in den Vordergrund gerückt. Gerade die großen Schwellen- und Entwicklungsländer betonen die Wahrung ihrer politischen Handlungsfreiheit und lehnen zu starke Einschnitte in ihre Souveränität ab, in diesem Fall Eingriffe der WTO in innere Angelegenheiten.<sup>10</sup>

## Was wird verhandelt?

### Die Vorrangigkeit der Landwirtschaft und das Problem der Tauschgeschäfte

An sich sind widerstreitende Interessen ein konstituierendes Merkmal der Welthandelsbeziehungen. Dass die für einen erfolgreichen Abschluss der Runde unerlässlichen Tauschgeschäfte zwischen den Verhandlungspartnern aber deutlich schwieriger geworden sind, liegt an der Vorrangigkeit der Landwirtschaft. Von der ursprünglich umfassenden Agenda der Doha-Runde ist nicht viel übrig geblieben. Während in der Ministererklärung von 2001 die Singapur-Themen noch genannt wurden – formelle Verhandlungen über Modalitäten sollten nach der nächsten Ministerkonferenz aufgenommen werden, falls alle WTO-Mitglieder ausdrücklich zustimmen würden –, verhandelt man heute nur noch über Handelserleichterungen. Wegen des starken Widerstands der Entwicklungsländer wurden die drei besonders umstrittenen Themen Investitionen, Wettbewerb und öffentliches Auftragswesen im Jahr 2003 von der Agenda gestrichen. Die Verhandlungen über Handelsregeln (u.a. Antidumpingregeln) blieben hinter den Erwartungen zurück; Dienstleistungen und Schutz geistigen Eigentums kamen erst beim Ministertreffen in Genf 2008 wieder auf die Tagesordnung. Letztlich geht es in der Doha-Runde weniger um die Etablierung komplexer Standards als um klassische Marktöffnungsthemen.

Mehr noch: Zeitweise konzentrierte sich die Runde fast ausschließlich auf die Landwirtschaft. Jede Dele-

<sup>9</sup> Vgl. John Ruggie, »International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order«, in: Stephen D. Krasner (Hg.), *International Regimes*, Ithaca, NY 1983, S. 195–231.

<sup>10</sup> Vgl. Stormy Mildner/Jörg Husar, »Indien, Brasilien und Südafrika in der Doha-Runde: Handelspolitische Interessen und Entscheidungsstrukturen«, in: *Aussenwirtschaft*, 63 (März 2008) 1, S. 69–98.



gation muss jedoch darauf achten, dass Liberalisierungskonzessionen innenpolitisch vermittelbar sind. Das sind sie nur dann, wenn als Gegenleistung zur eigenen Marktöffnung neue Exportchancen für heimische Produzenten geschaffen werden – ein aussichtsloses Unterfangen, wenn sich die Verhandlungen auf einen Sektor konzentrieren oder Länder auf Ausnahmen vom Prinzip der Reziprozität bestehen. In der Uruguay-Runde gab es noch die Möglichkeit solcher Tauschgeschäfte. Als Gegenleistung für GATS und TRIPS waren die Industrieländer bereit, beim Agrartheme Konzessionen zu machen. Die Entwicklungsländer wiederum akzeptierten die Erweiterung des Regelwerks um den Schutz geistigen Eigentums im Tausch für ein Textil- und Agrarabkommen.

In der Doha-Runde war ein solches Gesamtpaket lange Zeit nicht zu erkennen.<sup>11</sup> Am Rande des Weltwirtschaftsgipfels in Davos Anfang 2007 wurde daher zu Recht das Erfordernis paralleler Fortschritte in allen Verhandlungsbereichen betont, das heißt neben dem Landwirtschaftssektor insbesondere auch bei Industriegütern und Dienstleistungen. Dadurch sollte ein Tauschgeschäft möglich werden, wie man es während der Uruguay-Runde erreicht hatte. Tatsächlich war Reziprozität einer der Faktoren, die den Erfolg der GATT-Verhandlungen ermöglichten; in der Doha-Runde jedoch kann dieses Prinzip nicht den gleichen positiven Einfluss entfalten. Durch das *Single Undertaking*-Verfahren und die Beteiligung der neuen Wirtschaftsmächte sind die WTO-Verhandlungen komplexer geworden. Handelsliberalisierungen können nicht mehr zwischen zwei oder vier Ländern reziprok vollzogen werden.<sup>12</sup>

Zudem besteht noch kein Konsens darüber, was ein fairer Tauschkurs zwischen Zugeständnissen im Agrar- und im Industriegüterhandel sein könnte. Einig sind sich die Verhandlungspartner nur darin, dass die politischen und wirtschaftlichen Liberalisierungskosten deutlich gestiegen sind. In gewisser Weise ist die WTO ein Opfer ihres eigenen Erfolgs: Das durchschnittliche weltweite Zollniveau liegt mittlerweile auf einem sehr niedrigen Niveau; übrig geblieben sind nur die sensiblen Bereiche, in denen eine Marktöffnung als besonders schmerzhaft wahrgenommen wird. Viele WTO-

Mitglieder ziehen den Status quo auch deshalb einer weiteren Öffnung vor, weil sie glauben, die politischen Kosten durch die Liberalisierungsgewinne nicht kompensieren zu können. Schließlich wurden die möglichen Wohlfahrtsgewinne aus der Doha-Runde im Laufe der Zeit immer niedriger angesetzt. Schätzte die Weltbank im Jahr 2001 noch, dass eine vollständige Liberalisierung ab 2015 einen jährlichen Gewinn von über 400 Milliarden Dollar mit sich bringen würde, so wird dieser Wert heute bei höchstens 287 Milliarden Dollar veranschlagt. Da der Offenheitsgrad im Welthandel zwischenzeitlich stark gestiegen ist (insbesondere aufgrund von Chinas WTO-Beitritt und der Abschaffung der Textilquoten), müssten deutlich tiefere Einschnitte vorgenommen werden, um die gleichen Wohlfahrtsgewinne wie die 2001 angesetzten zu verwirklichen.

Allerdings gilt angesichts des moderaten Verhandlungsziels auch diese Wohlfahrtsprognose mittlerweile als höchst unrealistisch. Laut einer Studie des Carnegie-Instituts in Washington würde ein moderates Doha-Paket einen weltweiten Einkommenszuwachs von nicht einmal 60 Milliarden Dollar pro Jahr bewirken – gemessen am Bruttoinlandsprodukt der WTO-Mitglieder ein verschwindend geringer Betrag, der auch noch länderspezifisch höchst ungleich verteilt wäre.<sup>13</sup> Viele der LDCs genießen bereits einen zollfreien Zugang zu den Märkten der Industrieländer – etwa zur EU auf Grundlage der *Everything-but-Arms*-Initiative. Daher fürchten sie, durch Liberalisierungsverhandlungen vor allem ihre Vorteile zu verlieren. Auch Entwicklungsländer mittleren Einkommens, die von Programmen wie dem Allgemeinen Präferenzsystem (APS oder *General System of Preferences*, GSP) der EU profitieren, befürchten Wohlfahrtsverluste durch Präferenzerosion. Und für große Entwicklungsländer würde sich kaum ein Wohlfahrtsgewinn einstellen, wenn die entwickelten Staaten nur ihre Industriemärkte öffneten, da diese ohnehin schon recht zugänglich sind.

Ein weiteres Anreizproblem für Tauschgeschäfte zwischen den Verhandlungspartnern stellt schließlich der sogenannte *Binding Overhang* dar – die Differenz zwischen den unter der WTO gebundenen Zöllen oder auch Subventionen und den effektiv angewandten Sätzen. Besonders groß ist der Unterschied zwischen gebundenen und effektiven Zöllen bei den Entwick-

<sup>11</sup> Vgl. Heinz Hauser, »10 Jahre WTO: Grund zum Feiern?«, in: *WTO-News* (Universität St. Gallen), 12 (März 2005), <[www.siaw.unisg.ch/org/siaw/web.nsf/SysWebRessources/wton12d.pdf/\\$FILE/wtonews12d.pdf](http://www.siaw.unisg.ch/org/siaw/web.nsf/SysWebRessources/wton12d.pdf/$FILE/wtonews12d.pdf)>.

<sup>12</sup> Vgl. Simon J. Evenett, »Reciprocity and the Doha Round Impasse: Lessons for the Near Term and After«, in: *Aussenwirtschaft*, 62 (2007) 4, S. 391–415.

<sup>13</sup> Vgl. Richard Newfarmer (Hg.), *Trade, Doha, and Development: Window into the Issues*, Washington, D.C.: World Bank, 2005; Sandra Polaski, *Winners and Losers. Impact of the Doha-Round on Developing Countries*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2006.

lungsländern. Diese haben in den vergangenen Jahren ihre Märkte für den Industriegüterhandel unilateral geöffnet, wobei sie sich die Möglichkeit offenhalten, diese Liberalisierungsschritte wieder rückgängig zu machen, also nicht unter der WTO zu binden. Während beispielsweise der gebundene Durchschnittszoll Brasiliens auf Industriegüter rund 30 Prozent beträgt, liegt die angewandte Rate bei 8,4 Prozent. Ähnliches gilt für Subventionen im Agrarhandel, nur dass hier der *Binding Overhang* gerade bei den Industrieländern besonders hoch ist.

Für vergangene unilateral durchgeführte Liberalisierungen gibt es bei den auf Reziprozität basierenden Verhandlungen aber keinen Bonus: Weder bewerten die Industrieländer den einseitigen Zollabbau der Schwellenländer als anrechnungswürdig beim Abbau der gebundenen Zölle, noch berücksichtigen die Schwellen- und Entwicklungsländer, dass das Niveau der tatsächlich gezahlten Stützmaßnahmen für die Landwirtschaft in den Industrieländern bereits gesunken ist. Beide Seiten fordern eine Senkung über das bestehende Schutzniveau hinaus.<sup>14</sup> Entsprechend wurde auch das verbesserte Angebot der Vereinigten Staaten über eine Deckelung der internen Stützmaßnahmen auf 15 Milliarden Dollar beim Ministertreffen in Genf 2008 als unzureichend kritisiert, da die effektiven Ausgaben der USA für Agrarsubventionen im vorangegangenen Jahr bei lediglich acht Milliarden Dollar gelegen hatten.

Es kommt ein weiteres Problem hinzu: die mangelnde Glaubwürdigkeit von Liberalisierungsangeboten. Beispielsweise hatte der Agrarvorschlag der USA von Juni 2002 wenig Überzeugungskraft, verabschiedete der amerikanische Kongress doch im selben Jahr den *Farm Security and Rural Investment Act of 2002*, der die Agrarsubventionen deutlich anheben sollte. Zwar legte Washington im Oktober 2005 ein neues, verbessertes Angebot vor, das besonders hinsichtlich des anvisierten Abbaus von Zöllen deutlich weiter ging. Die in Aussicht gestellte Kürzung interner Stützmaßnahmen wurde aber nach wie vor als unzureichend bewertet, da die Agrarsubventionen damit nicht einmal auf jenes Niveau reduziert worden wären, auf dem sie sich vor dem Landwirtschaftsgesetz von 2002

befunden hatten.<sup>15</sup> Gleiches gilt für den aktuellen Liberalisierungsvorschlag. Auch er verlor an Glaubwürdigkeit – schließlich hatte der Kongress Mitte 2008 ein Veto von Präsident Bush gegen das neue Landwirtschaftsgesetz überstimmt, das die Agrarhilfen für die kommenden fünf Jahre weiter anheben soll.<sup>16</sup>

Der folgende Abschnitt gibt einen Überblick zum aktuellen Verhandlungsstand und zu den Konfliktlinien in den drei zentralen Verhandlungsbereichen Agrarhandel, Industriegüterhandel (NAMA) und Dienstleistungshandel.

### Agrargüter

Im Mittelpunkt der Verhandlungen und Interessenkonflikte steht nach wie vor die Landwirtschaft. Denn zum einen haben gerade in diesem Sektor besonders viele Entwicklungsländer ausgeprägte Exportinteressen. Zum anderen zählt die Landwirtschaft mit einem durchschnittlichen Zollniveau von rund 17 Prozent bis heute zu den am stärksten geschützten Bereichen. In keinem anderen Sektor ist der Handel vergleichbar stark durch Zollspitzen und Zolleskalationen sowie nicht-tarifäre Handelshemmnisse wie Standards der Ernährungssicherung und Subventionen verzerrt. Der Weltbank zufolge bietet die Liberalisierung des Agrarhandels daher auch die größten Gewinne – rund 60 Prozent der möglichen Einkommenssteigerungen infolge eines ambitionierten Doha-Pakets würden aus dem Agrarhandel resultieren, so eine Schätzung von 2005. Ursächlich hierfür wären vor allem eine Verbesserung der *Terms of Trade* durch steigende Weltmarktpreise für Agrargüter sowie ein erweiterter Marktzugang und Effizienzgewinne aufgrund der Beseitigung von Marktverzerrungen. Gewinner der Liberalisierung wären somit große Agrarexportländer wie die USA, Australien oder auch Brasilien. Dagegen müssten gerade kleine Entwicklungsländer wegen einer Präferenzerosion und nahrungsmittelimportie-

<sup>14</sup> Vgl. Bernard Hoekman/David Vines, »Multilateral Trade Cooperation: What Next?«, in: *Oxford Review of Economic Policy*, 23 (2007) 3, S. 311–334 (320); Rolf J. Langhammer, »Doha ohne Ende: Woran krankt die Welthandelsrunde?«, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium. Zeitschrift für Ausbildung und Hochschulkontakt*, 36 (2007) 11, S. 567–572.

<sup>15</sup> Vgl. USTR, *US Proposal for Bold Reform in Global Agriculture Trade*, Dezember 2005, <[www.ustr.gov/assets/Document\\_Library/Fact\\_Sheets/2005/asset\\_upload\\_file281\\_8526.pdf](http://www.ustr.gov/assets/Document_Library/Fact_Sheets/2005/asset_upload_file281_8526.pdf)>; Charles Hanrahan/Randy Schnepf, *WTO Doha Round: Agricultural Negotiating Proposals*, Washington, D.C. 2005 (CRS Report for Congress, RL 33144), S. 12.

<sup>16</sup> Vgl. Stormy Mildner, *Handelspolitik unter der Bush-Administration. Grenzen der Gestaltungsfreiheit eines Präsidenten*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2008 (SWP-Studie 3/2008).

rende Staaten aufgrund einer Verschlechterung ihrer *Terms of Trade* mit Einkommensverlusten rechnen.<sup>17</sup>

Vor allem bei der Festlegung der Modalitäten (also der Prozentzahlen für Kürzungen von Zöllen und Subventionen) gibt es bis heute starke Differenzen. Ursprünglich sollte dieser Rahmen bereits bei der Ministerkonferenz von Cancún 2003 festgelegt werden. Die Konferenz scheiterte jedoch an den Meinungsverschiedenheiten zwischen der neugegründeten Gruppe der G20+-Entwicklungsländer<sup>18</sup> einerseits und der EU und den USA andererseits. In Schwung kamen die Agrargespräche erst mit dem Genfer Rahmenabkommen von 2004, in dem festgeschrieben wurde, dass die Exportsubventionen zu einem bestimmten Datum auslaufen sollten. Zudem einigte man sich auf eine erhebliche Senkung der unmittelbar an die Produktion gekoppelten und daher besonders handelsverzerrenden internen Stützmaßnahmen (*Amber Box*). Bei den weniger gravierenden *Blue-Box*-Hilfen wurde eine Obergrenze von fünf Prozent des durchschnittlichen landwirtschaftlichen Produktionswerts vereinbart, während die sogenannte *Green Box* mit unbedenklichen Beihilfen unangetastet blieb. Das nächste Verhandlungsziel war die Festlegung genauer Modalitäten bei der Ministerkonferenz in Hongkong 2005. Allerdings einigte man sich dort nur auf einen stufenweisen Abbau der Exportsubventionen der Industrieländer bis 2013. Die Exportsubventionen für Baumwolle sollten bereits 2006 auslaufen. Konkrete Zahlen über den Abbau der internen Stützmaßnahmen lagen weiterhin nicht vor. Ebenfalls keine Fortschritte gab es hinsichtlich des Marktzugangs: Es wurden vier Bandbreiten für Zollreduktionen festgelegt, wobei genaue Prozentsätze allerdings fehlten.<sup>19</sup>

Nachdem Pascal Lamy die Doha-Runde im Juli 2006 temporär ausgesetzt hatte, wurden die Agrarverhandlungen Anfang 2007 wieder aufgenommen. Grundlage dafür war der Entwurf eines Modalitätenpapiers des Vorsitzenden der Agrarverhandlungsgruppe, Crawford

Falconer, in der Fassung vom 29. Juni 2006, das eine Zusammenstellung aller existierenden Vorschläge und Forderungen der WTO-Mitglieder enthielt. Wie groß dabei die Meinungsunterschiede zwischen den Verhandlungspartnern waren, zeigten Hunderte von Klammern, die der Text enthielt. Erst im August 2007 konnte man sich auf numerische Vorschläge einigen. Gegenwärtig wird auf Basis des von Falconer Anfang Februar 2008 vorgelegten und Mitte Mai überarbeiteten Entwurfs möglicher Agrarmodalitäten verhandelt.

In den verschiedenen Entwürfen lässt sich ein zentraler Trend ablesen: Die Zahl der Ausnahmeregelungen für bestimmte Ländergruppen (u.a. die am wenigsten entwickelten Länder und die besonders anfälligen Volkswirtschaften) sowie bestimmte Produkte hat kontinuierlich zugenommen. Zum zweiten Bereich gehören die aufgrund ihrer Bedeutung für die Landwirtschaft oder den Arbeitsmarkt oder wegen ihres Anteils am BSP als sensibel einzustufenden Erzeugnisse sowie spezielle Produkte, die für die ländliche Entwicklung, die Armutsbekämpfung und die Ernährungssicherheit von besonderer Wichtigkeit sind. Gerade die Anzahl der Ausnahmen für bestimmte Erzeugnisse ist heiß umkämpft. Zuletzt forderten die USA und Australien zusammen mit sieben Entwicklungsländern, dass höchstens acht Prozent aller Agrargüter als speziell deklariert und auch für sie – wenn auch weniger stark – die Zölle gesenkt werden sollten. Die G33 der Entwicklungsländer mit einer überwiegend kleinbäuerlichen Landwirtschaft hingegen forderte deutlich mehr Ausnahmen (bis zu 20 Prozent), wobei ihrer Ansicht nach bis zu acht Prozent aller Agrargüter komplett von Zollsenkungen ausgenommen werden sollen.

Unterschiedliche Meinungen gibt es auch, was die Einführung eines speziellen Schutzmechanismus im Agrarhandel betrifft. Dieses Instrument soll es Entwicklungsländern ermöglichen, Zölle für bestimmte Produkte über die erlaubten Obergrenzen hinaus anzuheben, wenn das Einfuhrvolumen stark ansteigt oder die Importpreise stark sinken. Dass trotz der zu diesem Zeitpunkt hohen Weltmarktpreise ein solcher Schutzmechanismus gefordert wurde, lag daran, dass viele Experten mit Preisschwankungen in der Zukunft rechneten. Für einzelne Produkte könnten sich also temporär wieder niedrige Weltmarktpreise einstellen – was gerade für Kleinbauern ein Problem wäre. Große Agrarexporture hingegen wollen den Umfang des

<sup>17</sup> Vgl. Richard Newfarmer (Hg.), *Trade, Doha, and Development: Window into the Issues*, Washington, D.C.: World Bank, 2005; Kym Anderson/Martin Will (Hg.), *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*, Washington, D.C.: World Bank, 2005.

<sup>18</sup> Ein Überblick über die Zusammensetzung der wichtigen Koalitionen findet sich im Anhang der Studie auf S. 38.

<sup>19</sup> Stormy Mildner/Claudia Decker, »Die wichtigen neun Prozent. Der Agrarhandel als Hemmschuh bei der WTO-Konferenz«, in: *Internationale Politik*, 62 (Februar 2006) 2, S. 100–107.

erwünschten Schutzmechanismus so weit wie möglich begrenzen.<sup>20</sup>

Bei dem informellen Ministertreffen in Genf Ende Juli 2008 bot EU-Handelskommissar Peter Mandelson bereits am Eröffnungstag überraschend an, die Agrarzölle der Europäischen Union um 60 Prozent zu reduzieren, was eine deutliche Verbesserung gegenüber bisherigen Angeboten bedeutete. Allerdings äußerten einige Beobachter, dass die Zahl von 60 Prozent lediglich auf eine veränderte Berechnungsweise zurückgehe – verantwortlich dafür sei die Einbeziehung von starken Zollsenkungen bei tropischen Produkten in die Gesamtkalkulation. Die Handelsvertreterin der USA, Susan Schwab, bot eine Deckelung der Subventionen auf 15 Milliarden Dollar an. Schwellen- und Entwicklungsländer forderten jedoch eine Kürzung der Stützmaßnahmen auf maximal zwölf Milliarden Dollar. Die amerikanische Offerte sorgte für Unmut bei den Entwicklungsländern, weil die USA im vorangegangenen Jahr lediglich acht Milliarden Dollar für Agrarsubventionen ausgegeben hatten; der Vorschlag wurde daher nicht als wirkliches Kürzungsangebot betrachtet. Schwab jedoch verteidigte die Vorlage mit dem Argument, dass eine Begrenzung auf 15 Milliarden Dollar bei einer Veränderung der Marktpreise sehr wohl zu einer Kürzung der Agrarsubventionen führen würde – und dies auch in sieben der vergangenen zehn Jahre der Fall gewesen wäre.

Lamys Kompromisspaket, das eine Einigung der G6+1 (EU, USA, Australien, Japan, Brasilien, Indien und China) beschleunigen sollte, sah eine Obergrenze für Agrarsubventionen in den USA von 14,5 Milliarden Dollar vor. Europa sollte die zulässige Höchstgrenze um 80 Prozent auf 22 Milliarden Euro senken. Die Industrieländer sollten zudem verpflichtet werden, ihre höchsten Zölle um 70 Prozent zu senken, mit der Möglichkeit, vier Prozent der landwirtschaftlichen Zolllinien als »sensible Produkte« zu deklarieren. Staaten mit besonders hohen Zöllen, wie etwa die Schweiz oder Norwegen, sollten zusätzliche zwei Prozent ihrer Produkte für geringere Zollsenkungen benennen dürfen. Für Entwicklungsländer war eine deutlich größere Flexibilität vorgesehen. Lamy schlug vor, die maximale Höhe für spezielle Agrargüter bei zwölf Prozent aller Zolllinien zu fixieren. Davon sollten fünf Prozent ganz von Zollsenkungen ausgenom-

men werden können; die Zölle auf die übrigen sieben Prozent würden weniger stark gesenkt als nach der für Agrarprodukte allgemein geltenden Formel. Das Papier enthielt auch Parameter für einen Schutzmechanismus im Agrarhandel. Im Falle eines starken Importanstiegs sollten Entwicklungsländer ihre Zölle auf Agrarprodukte anheben dürfen. Letztlich reichte Lamys Entwurf jedoch nicht aus, um die verschiedenen Interessen der Verhandlungspartner auszugleichen.<sup>21</sup>

Kritisiert wurde zudem, dass es keine Fortschritte bei den Verhandlungen über den weiteren Abbau handelsverzerrender Baumwollsubventionen der USA und der EU gegeben habe. Diese Frage ist für die baumwollproduzierenden Länder Afrikas wie Benin, Burkina Faso, Tschad und Mali (die sogenannten *Cotton-4*) von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung. Darüber hinaus hat das Thema seit der Ministerkonferenz in Cancún auch einen hohen Symbolwert – denn gerade hier wird sich zeigen, ob die Industrieländer, allen voran die USA, bereit sind, dem entwicklungspolitischen Anspruch der Doha-Runde gerecht zu werden.<sup>22</sup>

Als sich trotz der G20-Deklaration des Washingtoner Finanzgipfels<sup>23</sup> bis Anfang Dezember 2008 kaum eine Annäherung der Positionen abzeichnete, ließ Pascal Lamy seine Pläne für eine Ministerkonferenz Mitte Dezember fallen, um ein erneutes Scheitern zu verhindern. Die G33 beharrte auf dem speziellen Schutzmechanismus im Agrarhandel und verwies dabei auf die seit Sommer des Jahres wieder fallenden Preise auf den Weltagrarmärkten. Gleichzeitig hatte sich der Widerstand der USA gegen den Schutzmechanismus sogar noch verhärtet – 22 einflussreiche Senatoren aus beiden Parteien kündigten an, sie würden eine dem Verhandlungs-

<sup>20</sup> Vgl. Michael Frein/Tobias Reichert, »WTO-Ministertreffen in Genf: Weiter Streit in der G6+1«, Evangelischer Entwicklungsdienst (EED), 24.7.2008, <[www.eed.de/de/de.col/de.col.d/de.sub.20/de.sub.news/de.news.887/index.html](http://www.eed.de/de/de.col/de.col.d/de.sub.20/de.sub.news/de.news.887/index.html)>.

<sup>21</sup> Vgl. WTO, *DDA July 2008 Package: Summary 29 July. Day 9: Talks Collapse Despite Progress on a List of Issues*, <[www.wto.org/english/news\\_e/news08\\_e/meet08\\_summary\\_29july\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/news08_e/meet08_summary_29july_e.htm)>; ICTSD, *WTO Mini-Ministerial: Geneva July 2008*, <<http://ictsd.net/news/wto>>; Michael Frein/Tobias Reichert, »WTO-Ministertreffen scheitert am Streit um Schutz für Kleinbauern«, EED, 29.7.2008, <[www.eed.de/de/de.col/de.col.d/de.sub.20/de.sub.news/de.news.893/index.html](http://www.eed.de/de/de.col/de.col.d/de.sub.20/de.sub.news/de.news.893/index.html)>.

<sup>22</sup> Vgl. Michael Frein/Tobias Reichert, »Wiederbelebung auf der Intensivstation?«, EED, 22.2.2008, <[www.eed.de/de/de.col/de.col.d/de.sub.20/de.sub.news/de.news.917/index.html](http://www.eed.de/de/de.col/de.col.d/de.sub.20/de.sub.news/de.news.917/index.html)>.

<sup>23</sup> Die G20 ist nicht mit der G20+ zu verwechseln. Die G20 ist die Gruppe der 20 größten Industrie- und Entwicklungsländer, deren Finanzminister und Notenbankchefs sich seit 1999 jährlich treffen.

stand vom Sommer entsprechende Einigung nicht ratifizieren.

### Industriegüter

Weil dem Bereich Landwirtschaft Vorrang eingeräumt wurde, befanden sich die NAMA (*non-agricultural market access*)-Verhandlungen lange Zeit erheblich im Rückstand. Mit durchschnittlich vier Prozent ist die Zollbelastung im Industriegüterhandel zwar bereits sehr niedrig, doch erreicht sie gerade in Entwicklungsländern mit neun Prozent ein deutlich höheres Niveau. Zudem sind in vielen Staaten – insbesondere den Schwellen- und Entwicklungsländern – die bei der WTO gebundenen Zollsätze erheblich höher als die von ihnen effektiv angewandten Zölle, was einen nicht zu unterschätzenden Spielraum für Ad-hoc-Erhöhungen und damit verbundene Planungsunsicherheiten bei ausländischen Exporteuren schafft.

Auch eine Öffnung der Industriegütermärkte birgt daher erhebliche Einkommenspotentiale, nicht nur für die Industrie-, sondern auch für die Entwicklungsländer. Der Bereich, der für Entwicklungsländer die größten Gewinne verspricht, ist dabei der Textil- und Bekleidungswarenhandel. Den Industrieländern wiederum geht es vor allem um einen verbesserten Zugang zu den Märkten der großen Schwellenländer, weil sie davon die stärksten Wachstumsimpulse erwarten können. Der am weitesten gehende Vorschlag zur Liberalisierung des Industriegüterhandels kam bislang von der amerikanischen Delegation. Sie unterbreitete das Angebot, bis 2015 sämtliche Zölle abzuschaffen, mit längeren Fristen für Entwicklungsländer und einer begrenzten Zahl von Ausnahmen. Vor allem die G20+-Staaten zeigten sich bislang jedoch nicht bereit, in den NAMA-Verhandlungen weitere Zugeständnisse zu machen, solange keine verbesserten Angebote zum Agrarhandel vorliegen. Besonders schleppend gestalteten sich die Gespräche über nicht-tarifäre Handelshemmnisse und Antidumping (AD)-Maßnahmen. Während Mitglieder der sogenannten *Friends*-Gruppe, die AD-Maßnahmen kritisch gegenübersteht – darunter Brasilien, Japan und China –, deutliche Beschränkungsansätze formuliert haben, blockieren gerade die USA die Verhandlungen zu dem Punkt, da sie die Nutzung dieses handelspolitischen Schutzinstruments als zentrales Element ihrer staatlichen Souveränität betrachten.

Nach zahlreichen gescheiterten Versuchen, die Modalitäten für NAMA festzulegen, einigten sich die

Verhandlungspartner 2005 auf der Ministerkonferenz in Hongkong darauf, Zollkürzungen auf Basis der Schweizer Formel<sup>24</sup> vorzunehmen – je höher der Zoll, umso stärker die Reduktionsverpflichtung. Über die genaue Ausgestaltung der Formel ließ sich allerdings kein Konsens erzielen, abgesehen davon, dass sie die speziellen Bedürfnisse der Entwicklungsländer reflektieren sollte. Zudem erklärten sich die Industriestaaten bereit, den ärmsten Entwicklungsländern ab 2008 für mindestens 97 Prozent der Zolllinien (Agrar- und Industriegüter) zoll- und quotenfreien Zugang zu ihren Märkten zu gewähren.<sup>25</sup> Schließlich wurde auch der Forderung der USA entsprochen, neben den allgemeinen Zollsenkungen für alle Zolllinien auch die Möglichkeit von Sektorverhandlungen zuzulassen. Zusätzliche Zollkürzungen sollten allerdings nur auf freiwilliger Basis stattfinden, und zwar dann, wenn eine »kritische Masse« von Marktteilnehmern (90 Prozent des Welthandels) in einem bestimmten Sektor ein Einvernehmen darüber erzielen würde.<sup>26</sup> Mit dieser Regelung kamen insbesondere die USA und Kanada den Wünschen der Entwicklungsländer nach, die verbindliche Sektorverhandlungen abgelehnt hatten. Problem der Sektorverhandlungen ist bislang nicht nur, einen Konsens über bestimmte Sektoren zu erlangen, sondern vor allem auch eine ausreichende Beteiligung sicherzustellen. So kann die kritische Masse von 90 Prozent des Welthandels nur bei Beteiligung der großen Schwellenländer erreicht werden – diese lehnen die Sektorverhandlungen jedoch ab.<sup>27</sup>

Grundlage des informellen Ministertreffens in Genf 2008 war das vom Verhandlungsgruppen-Vorsitzenden Don Stephenson Anfang Februar des Jahres modifizierte und im Mai erneut revidierte Modalitätenpapier. Neues Element im Entwurf war die Option für

<sup>24</sup> Die Schweizer Formel wurde in der Tokio-Runde des GATT (1973–1979) eingeführt. Demnach sollen hohe Zölle (sogenannte Zollspitzen, *Tariff Peaks*) stärker gesenkt werden als bereits sehr niedrige Zölle.

<sup>25</sup> Vgl. Stormy Mildner/Claudia Decker, »Das Welthandelsystem: Zwischen Cancún und Hongkong«, in: Wolfgang Wagner/Helmut Hubel/Karl Kaiser u.a. (Hg.), *Jahrbuch Internationale Politik 2003/2004*, München 2006, S. 135–142.

<sup>26</sup> Vgl. BMWi, *Bericht der Bundesregierung über die 6. WTO-Ministerkonferenz in Hongkong*, S. 4, <[www.bmz.de/de/zentrales\\_downloadarchiv/themen\\_und\\_schwerpunkte/wirtschaft/BT\\_BerichtHongkong.pdf?PHPSESSID=7901a9266b0264c33d3afda1ffa27628](http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/themen_und_schwerpunkte/wirtschaft/BT_BerichtHongkong.pdf?PHPSESSID=7901a9266b0264c33d3afda1ffa27628)>. Zum Konzept der »kritischen Masse« siehe auch S. 27f dieser Studie.

<sup>27</sup> Vgl. BMWi, *Stand der Welthandelsrunde August/September 2008*, S. 3, <[www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Aussenwirtschaft/handelspolitik-eu-wto.html](http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Aussenwirtschaft/handelspolitik-eu-wto.html)>.

Entwicklungsländer, entweder die Zölle auf alle Industriegüter etwas weniger stark zu senken oder aber einen gewissen Prozentsatz ihrer Industriegüter von Zollsenkungen auszunehmen und dafür beim Rest stärkere Reduktionen durchzuführen. Keine Annäherung gab es bei der Frage, wie hoch die generelle Zollsenkung für Entwicklungsländer dann ausfallen sollte. Anfang Juni 2008 wurden die NAMA-Gespräche sogar kurzzeitig ausgesetzt; die EU und die USA zeigten sich enttäuscht über den mangelnden Ehrgeiz der Verhandlungspartner bei der Marktöffnung. Sie befürchteten, dass aufgrund der neuen Flexibilitäten nicht nur einzelne Produkte, sondern ganze Industriesektoren vor Zollsenkungen geschützt werden könnten. Als besonders problematisch bewerteten sie überdies den Vorschlag, neue WTO-Mitglieder separat zu behandeln und ihnen längere Implementierungsfristen einzuräumen. Auch China, das erst 2001 der WTO beigetreten war, hätte von dieser Sonderregelung profitiert. Vor allem forderten die EU und die USA, dass die großen Schwellen- und Entwicklungsländer die Obergrenzen ihrer Zölle für Industriegüter unter jenes Niveau senken, das sie derzeit tatsächlich anwenden, da ansonsten mit keinem wirklichen Handelseffekt zu rechnen sei. Demnach müssten die Schwellen- und Entwicklungsländer ihre Zölle prozentual deutlich stärker reduzieren als die Industrieländer, bei denen kaum ein Unterschied zwischen gebundenen und angewandten Zöllen im Industriegüterhandel besteht. Die Gruppe der NAMA-11 – zu ihr gehören die größeren Schwellen- und Entwicklungsländer um Brasilien, Indien und Südafrika – kritisierte ihrerseits, dass die Entwicklungsländer aufgrund der Schweizer Formel ihre Zölle stärker senken müssten als die Industrieländer, womit das Grundprinzip des S+D in der WTO verletzt würde.

Dass die Entwicklungsländer einen deutlich höheren Maximalzoll für sich beanspruchen, liegt nicht nur an ihrer Angst vor der wachsenden Konkurrenz aus den Industriestaaten. Etliche von ihnen befürchten auch, nicht mit China mithalten zu können. Problematisch für viele kleine Entwicklungsländer – wie jene der Afrikanischen Gruppe – ist zudem, dass sie bei Zollsenkungen für alle WTO-Mitglieder ihren bisherigen Vorteil durch präferentielle Zollsätze verlieren würden (Präferenzerosion). Schließlich halten viele Entwicklungsländer den Liberalisierungsforderungen der Industrieländer entgegen, dass sie auf die Zolleinnahmen angewiesen seien, um ihre Staatsausgaben finanzieren und politischen Handlungsspielraum wahren zu können.

Auch für den Bereich der Industriegüter legte WTO-Generaldirektor Lamy in Genf ein Kompromisspapier vor. Überraschenderweise wurde es von der Kernverhandlungsgruppe als Ausgangspunkt für weitere Gespräche akzeptiert. Demnach sollte der maximale Zollsatz im Industriegüterhandel auf 25 Prozent begrenzt werden, wenn dies alle Produkte betraf; ein Höchstzoll von 22 Prozent wäre anzuwenden, wenn die Zölle für zehn Prozent der Produkte (die nicht mehr als zehn Prozent des Handelsvolumens ausmachen dürften) nur um die Hälfte gesenkt würden. Wenn die Zölle für 14 Prozent der Produkte um die Hälfte gesenkt würden, sollte ein Höchstzoll von 20 Prozent gelten. Die Möglichkeit, ganze Produktgruppen von Zollsenkungen auszunehmen, sah der Lamy-Text nicht vor.<sup>28</sup>

Auch in den NAMA-Verhandlungen zeigte sich bis Anfang Dezember 2008 kaum eine Annäherung der Positionen. Knackpunkt waren hier vor allem die sektoralen Verhandlungen. Lamy fasste die Problematik wenig später in einer Rede wie folgt zusammen: Während sektorale Verhandlungen für einige Länder ein freiwilliger Zusatzschritt sei, sozusagen die »Kirsche auf dem Kuchen«, seien sie für andere eine notwendige Voraussetzung für den Abschluss – also der »Kuchen auf der Kirsche«.<sup>29</sup> Die letztere Haltung vertreten die USA. Entsprechend betonte beispielsweise der einflussreiche amerikanische Verband der Industrieproduzenten (*National Association of Manufacturers, NAM*): »Der Schwerpunkt muss auf der Bereitstellung von sektoralen Zollabkommen liegen. [...] Dies ist etwas, was die NAM in den letzten sechs Jahren [der Doha-Runde] verfochten hat und für wichtiger als je zuvor hält.«<sup>30</sup> Die USA verlangen, dass sich große Entwicklungsländer wie Brasilien, China und Indien an freiwilligen Vereinbarungen zum voll-

<sup>28</sup> Vgl. ICTSD, *WTO Mini-Ministerial: Geneva July 2008* [wie Fn. 21]; WTO, *The July 2008 Package*, <[www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/meet08\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/meet08_e.htm)>.

<sup>29</sup> Zitiert nach Michael Frein/Tobias Reichert, »Welthandelspolitik: Eine Bilanz zum Jahresende«, EED, 23.12.2008, <[www.eed.de/de/de.col/de.col.d/de.sub.20/de.sub.news/de.news.1059/index.html](http://www.eed.de/de/de.col/de.col.d/de.sub.20/de.sub.news/de.news.1059/index.html)>; WTO News, »Lamy recommends no ministerial meeting by the end of this year«, 12.12.2008, <[www.wto.org/english/news\\_e/news08\\_e/tnc\\_dg\\_12dec08\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/news08_e/tnc_dg_12dec08_e.htm)>.

<sup>30</sup> National Association of Manufacturers, »Weaker Revised WTO NAMA Text Is Still a Framework for Doha Round Negotiations«, Presseerklärung vom 8. Februar 2008, <[www.nam.org/CommunicationsandMedia.aspx?DID={06DB5423-F84F-4E10-949F-C6ED44C4DB31}](http://www.nam.org/CommunicationsandMedia.aspx?DID={06DB5423-F84F-4E10-949F-C6ED44C4DB31})> (eigene Übersetzung).

ständigen Abbau der Zölle in Industriesektoren wie Chemie und Maschinenbau beteiligen.

## Dienstleistungen

Die Dienstleistungsverhandlungen gestalten sich sowohl in politischer als auch in technischer Hinsicht äußerst zäh. Im Gegensatz zu den Gesprächen über Agrar- und Industriegüter laufen die Marktöffnungsverhandlungen hier bilateral ab und basieren auf einem Forderungs- und Angebotsmodus. Ein linearer, multilateraler Abbau von Handelshemmnissen, der im Warenbereich schnell und umfassend erfolgen könnte, scheitert im Dienstleistungssektor schon am fehlenden Konsens darüber, welche Dienstleistungen überhaupt liberalisiert werden sollen. Darüber hinaus ist es mit erheblichen technischen Schwierigkeiten verbunden, bestehende Handelsbarrieren numerisch zu erfassen und Liberalisierungsangebote exakt zu bewerten.

Bislang haben 90 WTO-Mitglieder in zwei Runden (2003 und 2005) Angebote zur Öffnung ihrer Dienstleistungsmärkte vorgelegt.<sup>31</sup> Die Angebote und Forderungen variieren dabei beträchtlich in Reichweite und Tiefe; viele Offerten gehen kaum über die in der Uruguay-Runde eingegangenen Verpflichtungen hinaus. Die EU und die USA fordern insbesondere im Bereich Telekommunikations- und Finanzdienstleistungen einen verbesserten Zugang zu ausländischen Märkten. Allenfalls moderat fallen ihre Angebote allerdings aus, wenn hiervon der umstrittene vorübergehende Aufenthalt individueller Dienstleistungsanbieter berührt wird. Die Entwicklungsländer wiederum stehen einer generellen Dienstleistungsliberalisierung eher skeptisch gegenüber. Sie fürchten, dass eine aus ihrer Sicht verfrühte Liberalisierung die eigene Entwicklung behindern könnte, insbesondere bei Dienstleistungen wie im Gesundheits- oder Bildungswesen. Vor allem nach dem Scheitern der Ministerkonferenz von Cancún gerieten die Dienstleistungsverhandlungen ins Stocken. Sie gewannen erst im Frühjahr 2004 wieder an Fahrt, standen in ihrem Stellenwert aber deutlich hinter den Agrar- und Industriegüterverhandlungen zurück. 2005 konkretisierten dann die EU und die USA ihre Marktöffnungsforderungen und legten ein überarbeitetes Angebot vor.

<sup>31</sup> Vgl. BMWi, *Stand der Welthandelsrunde, August/September 2008* [wie Fn. 27].

In Hongkong sollte schließlich eine erste Bilanz gezogen werden. Viel wurde jedoch nicht erreicht – die Ministererklärung verlangte lediglich eine Intensivierung der Verhandlungen. Wie bei NAMA fordern die Industrieländer auch hier deutlich stärkere Verpflichtungen seitens der Entwicklungsländer. Sie wünschen eine multilaterale Erklärung aller WTO-Mitglieder, die den derzeitigen Liberalisierungsgrad in sämtlichen Sektoren verbindlich festschreibt. Das Ziel ist auch hier, die Differenz zwischen dem unter dem GATS gebundenen Offenheitsgrad und dem effektiv gewährten Marktzugang abzubauen. Die Entwicklungsländer halten dem entgegen, dass ihre Flexibilität auf diese Weise übermäßig eingeschränkt würde. In Hongkong einigten sich die Verhandlungspartner lediglich auf den Beginn plurilateraler Verhandlungen: WTO-Mitglieder mit deckungsgleichen Interessen in bestimmten Dienstleistungssektoren sollten die Möglichkeit haben, gemeinsame Verhandlungsforderungen zu formulieren und ausgewählte Zielländer um die Aufnahme von Gesprächen zu bitten. Wie bei den NAMA-Sektorverhandlungen wird dabei die Bildung einer kritischen Masse angestrebt, die sich zu einem höheren Grad an Marktöffnung verpflichtet. Aufgrund des Prinzips der Meistbegünstigung würden hiervon nicht nur die an den plurilateralen Verhandlungen beteiligten Staaten profitieren, sondern alle WTO-Mitglieder.<sup>32</sup>

Beim Genfer Ministertreffen 2008 fand erstmals in der Geschichte der WTO eine sogenannte *Signalling-Konferenz* statt, an der vorrangig Industrie- und große Entwicklungsländer teilnahmen. Die Konferenz wurde auf Wunsch der EU, der USA und Indiens veranstaltet, die sich davon einen Anstoß für Kompromisse im Agrar- und Industriegüterbereich erhofften. Die WTO-Mitglieder zeigten sich zufrieden mit den Signalen, die die jeweils andere Seite setzte. Die USA beispielsweise stellten mehr Visa für ausländische Geschäftsleute in Aussicht. Der mexikanische Botschafter Fernando de Mateo, Vorsitzender der Dienstleistungsverhandlungen, äußerte sich sehr positiv über das Ergebnis der Konferenz.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Vgl. BMWi, *Bericht der Bundesregierung über die 6. WTO-Ministerkonferenz* [wie Fn. 26], S. 6.

<sup>33</sup> Vgl. ICTSD, *Bridges Weekly Trade News Digest* (verschiedene Ausgaben Sommer 2008), <<http://ictsd.net/news/bridgesweekly>>.

## Wer verhandelt? Das Ende der Gruppenhegemonie

Die Darstellung der drei Hauptverhandlungsbereiche der Doha-Runde hat deutlich gemacht, dass sich die Gesprächskonstellation im Vergleich zu vergangenen GATT-Runden erheblich verändert hat: Der Kreis der Akteure ist größer geworden, und die wirksam vertretenen Interessen divergieren stärker. Mit dem Aufstieg neuer Wirtschaftsmächte, allen voran Indiens und Brasiliens, hat die Komplexität der Verhandlungen zugenommen; die für einen erfolgreichen Abschluss der Runde wichtigen materiellen Tauschgeschäfte zwischen den Hauptverhandlungspartnern sind spürbar schwieriger geworden.<sup>34</sup>

### Transatlantische Führungsrolle

Noch bis in die Uruguay-Runde wurden die Verhandlungen von dem Duopol USA-EG dominiert, das sich bei bestimmten Themen durch Japan und Kanada zum sogenannten Quad erweiterte. Innerhalb dieser hegemonialen Führungsgruppe tauschten die Mitglieder in den für sie wichtigen Sektoren Liberalisierungszugeständnisse auf reziproker Basis aus, während sie sensible Themen wie den Agrar- und den Textilhandel de facto von den Verhandlungen ausschlossen. Gemeinsam war den Angehörigen dieser Führungsgruppe nicht nur ihr wirtschaftliches Leistungsvermögen, sondern vor allem auch die Orientierung am Normenbestand des *Embedded Liberalism*. Zudem zeichneten sie sich durch die Bereitschaft aus, Kompromisse zur Überwindung von Verhandlungsblockaden einzugehen. Die Entwicklungsländer akzeptierten dieses Club-Modell des GATT – zum einen, weil sie aufgrund des Meistbegünstigungsprinzips als Trittbrettfahrer von der Marktöffnung der Industrieländer profitierten, zum anderen, weil von ihnen dank des Grundsatzes *Less than Full Reciprocity* kaum Marktöffnung verlangt wurde; für sie galten weitreichende Ausnahmen. Transatlantischer Konsens war somit eine entscheidende Determinante für die Steuerung des Welthandelsregimes.<sup>35</sup>

Der Beginn der Doha-Runde war sicherlich noch der gemeinsamen Führungsrolle von EU und USA geschuldet. Die beiden Verhandlungspartner gingen stärker als bislang aufeinander zu – sowohl bei den zu verhandelnden Themen als auch bei der Überwindung alter Handelskonflikte. Als vorteilhaft erwiesen sich dabei die guten Beziehungen zwischen dem damaligen amerikanischen Verhandlungsführer Robert Zoellick und Pascal Lamy, der seinerzeit EU-Handelskommissar war. Über lange Phasen der Doha-Runde übten sich die transatlantischen Partner dann aber vor allem in gegenseitigen Schuldzuweisungen: Die USA machten die starre Haltung der EU in puncto Agrarzölle für das Scheitern der Gespräche verantwortlich, während die Europäer die Vereinigten Staaten für deren unzureichendes Angebot zum Abbau von Agrarsubventionen kritisierten. Diese Konfliktlinie ist nichts Neues; auch während der Uruguay-Runde stritt sich das Führungsduo über die Liberalisierung in der Landwirtschaft. Allerdings vollzogen sich die GATT-Runden im Kontext des Ost-West-Konflikts – die Kompromissfähigkeit der alten Führungsmächte wurde dabei durch außenpolitische Erwägungen deutlich erhöht. Im Gegensatz dazu geht es in der Doha-Runde um erheblich enger gefasste kommerzielle Erwägungen.<sup>36</sup> Die Kompromissbereitschaft der beiden Verhandlungspartner ist entsprechend gesunken.

Neu ist jedoch vor allem, dass auch ein gemeinsames transatlantisches Vorgehen kein Garant für Verhandlungserfolge mehr ist. Dies zeigte sich insbesondere bei der Ministerkonferenz in Cancún. Als Reaktion auf den gemeinsamen Agrarvorschlag der EU und der USA schloss sich unter der Führung Indiens, Brasiliens, Südafrikas und Chinas eine Gruppe einflussreicher Entwicklungs- und Schwellenländer zur G20+ zusammen. In ihrem Gegenvorschlag forderte sie, alle handelsverzerrenden Agrarsubventionen abzuschaffen, mit weitreichenden Ausnahmeregelungen für Entwicklungsländer. Auch der kurz vor Konferenzbeginn getroffene Kompromiss über den Zugang zu billigen Medikamenten konnte letztlich keine positive Verhandlungsdynamik für Cancún schaffen – zu groß war auf Seiten der Entwicklungsländer die Verärg-

<sup>34</sup> Vgl. Kabus, *Das vorläufige Ende der Gemeinsamkeiten* [wie Fn. 7], S. 4.

<sup>35</sup> Vgl. ebd., S. 4ff; Sylvia Ostry, »After Doha: Fearful New World?«, in: *Munk Centre Monitor*, Herbst 2006, S. 1, <[http://webapp.mcis.utoronto.ca/resources/Munk\\_Centre\\_Monitor/Monitor\\_Fall\\_06\\_low.pdf](http://webapp.mcis.utoronto.ca/resources/Munk_Centre_Monitor/Monitor_Fall_06_low.pdf)>; Mayur Patel, *New Faces in the Green Room: Developing Country Coalitions and Decision-Making*

*in the WTO*, University of Oxford: Global Economic Governance Program (GEG), 2007 (WP 2007/33); Jeffrey Schott, *The Future of the Multilateral Trading System in a Multi-polar World*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), 2008 (DIE Diskussionspapier 2008).

<sup>36</sup> Vgl. Hoekman/Vines, »Multilateral Trade Cooperation: What Next?« [wie Fn. 14], S. 322.



zung über die fehlende Kompromissbereitschaft der Industriestaaten.<sup>37</sup> Dass der Einfluss der alten Führungsmächte in der WTO gesunken ist, offenbaren auch die zahlreichen erfolglosen Versuche der G8, die Runde zu einem Abschluss zu bringen. Das Handelskommuniqué des Gipfels von Heiligendamm 2007 ist nur ein Beispiel für die vielen Deklarationen der G8, die kaum Wirkungskraft entwickelt haben. Der G8 gelang es zwar mehrmals, die Doha-Runde wiederzubeleben; einen Verhandlungsdurchbruch konnte sie jedoch nicht erzielen. Denn während die Regierungschefs auf nationaler Ebene zwar eine wichtige Rolle im handelspolitischen Entscheidungsprozess und bei der Koordinierung zwischen den betroffenen Ressorts spielen, können sie zu den hochkomplexen Verhandlungen im internationalen Rahmen kaum etwas beitragen.

Nach wie vor wird ohne die Unterstützung der EU und der USA kein Abkommen zu erreichen sein. Allerdings bröckelt das alte Club-Modell. Da sich die Entwicklungsländer nicht mehr bloß mit Ausnahmen zufriedengeben, liegen Themen auf dem Verhandlungstisch, die für die Industriestaaten äußerst sensibel sind. Andererseits fordern letztere zumindest von den aufstrebenden Schwellen- und Entwicklungsländern ein höheres Maß an Reziprozität. Ob sich eine neue Gruppenhegemonie mit neuen Mitgliedern herausbilden wird, ist fraglich. Denn die Interessen divergieren stark, und nicht alle aufstrebenden Wirtschaftsmächte sehen sich dem liberalen Grundkonsens verpflichtet.

### Neue Führungsmächte

In der Doha-Entwicklungsrunde haben sich vor allem Indien, Brasilien und Südafrika als neue Führungsmächte etabliert. Noch bis in die Uruguay-Runde spielten diese Länder bei den Hauptverhandlungen des GATT keine entscheidende Rolle, was insbesondere daran lag, dass sie einer defensiven, am Status quo orientierten Verhandlungslinie folgten. Nicht ein verbesserter Zugang zu ausländischen Märkten stand für sie im Vordergrund; entscheidend waren vielmehr Ausnahmen von den GATT-Prinzipien und den Liberalisierungsanforderungen. Das geringe Interesse der Entwicklungsländer an den GATT-Verhandlungen war hauptsächlich auf ihre Entwicklungsstrategie zurück-

zuführen. Diese zielte auf eine importsubstituierende Industrialisierung (ISI), also die Abschottung von der Weltwirtschaft, um eigene Industrien aufbauen zu können. Damit hatten die Industrieländer freie Hand, die für sie sensiblen Bereiche Landwirtschaft und Textilien faktisch aus den Liberalisierungsverhandlungen des GATT auszuschließen.<sup>38</sup>

Dies änderte sich Anfang der neunziger Jahre. Von nun an zeigte eine Reihe großer Entwicklungsländer (neben den asiatischen Tigerstaaten auch lateinamerikanische Länder) ein wachsendes Interesse am GATT. Die ISI-Entwicklungsstrategie war gescheitert, und die Schuldenkrise der achtziger Jahre hatte ein Umdenken erforderlich gemacht. Einige asiatische Länder verfügten bereits über positive Erfahrungen mit exportorientierten Entwicklungsstrategien. Und schließlich hatten die Industrieländer in Aussicht gestellt, ihre Landwirtschafts- und Textilmärkte stärker zu öffnen. In der Folge nahmen die betreffenden Entwicklungsländer aktiver an den GATT-Verhandlungen teil – wenn auch zunächst mit geringem Erfolg. Erheblich mehr Einfluss gewannen die großen Schwellen- und Entwicklungsländer dann während der WTO-Ministerkonferenz von 1999 in Seattle, auf der sie ungewohnt deutlich Liberalisierungsforderungen vorbrachten. Allen voran wehrte sich die von Indien angeführte *Like Minded Group* erfolgreich gegen den Beginn neuer Verhandlungen, die im Rahmen der sogenannten *Millennium-Runde* hätten stattfinden sollen.

Besonders deutlich zeigte sich die neue Macht-konstellation zwei Jahre später bei der WTO-Ministerkonferenz in Doha. Dem Einfluss der aufstrebenden Führungsmächte ist es zuzuschreiben, dass entwicklungspolitische Themen erstmals ins Zentrum einer WTO-Runde rückten. Ein weiteres Novum in der Geschichte der WTO gelang einer Gruppe von Entwicklungsländern, als sie gegen den starken Widerstand der Industriestaaten (insbesondere der USA und der Schweiz) einen Kompromiss im Patentstreit über den Zugang zu Medikamenten erzwangen. Man einigte sich darauf, dass in Notsituationen der Patentschutz durch Herstellung oder Import von Generika umgangen werden darf. Dass eine Einigung im multilateralen Handelssystem ohne die neuen Führungsmächte kaum noch möglich ist, machte dann gerade das Scheitern der WTO-Ministerkonferenz in Cancún 2003

<sup>37</sup> Vgl. Razeen Sally, »Trade Policy 2006 – A Tour d’horizon«, in: *World Economics*, 7 (2006) 1, S. 45–71 (55).

<sup>38</sup> Vgl. Stormy Mildner/Claudia Decker, »A New Geography in International Trade«, in: *Internationale Politik* (Transatlantic Edition), (2005) 2, S. 44–48.

deutlich. Zudem konnte die G20+ im Anschluss an Cancún einen weiteren Erfolg für sich verbuchen: Die drei umstrittenen Singapur-Themen Investitionen, Wettbewerb und öffentliches Auftragswesen wurden von der Verhandlungsagenda gestrichen.<sup>39</sup> Die entstandene Dynamik setzte sich bei den nächsten Etappen der Doha-Runde fort. Im Juli 2004 einigte sich eine neue Kerngruppe (*Five Interested Parties*), der neben der EU, den USA und Australien wiederum Indien und Brasilien angehörten, im Vorfeld der Genfer Konferenz auf Kompromisse im Agrarhandel, die die Grundlage für das später vereinbarte Rahmenabkommen bildeten. Bei der Ministerkonferenz in Hongkong 2005 gehörten Indien, Brasilien und Südafrika zu der für die Verhandlungen zentralen *Chairman's Consultative Group*.<sup>40</sup>

Die G20+ unterscheidet sich insofern von herkömmlichen Koalitionen, als das Führungstrio aus Indien, Brasilien und Südafrika (China hielt sich zunächst sehr zurück) während der Verhandlungen keinerlei Anzeichen für ein Ausscheren aus der Gruppe zeigte, obwohl die Interessen ihrer Mitglieder teilweise stark divergierten. Ein möglicher Dominoeffekt wurde so verhindert. Den drei Ländern ist es mit der G20+ gelungen, eine themenspezifische Koalition trotz interner Heterogenität und erheblichen externen Drucks zusammenzuhalten.<sup>41</sup> Die Position des Trios ist auch deshalb so gefestigt, weil es sich breiter Unterstützung bei den Entwicklungs- und Schwellenländern insgesamt erfreut. Indien, Brasilien und Südafrika haben beachtliche Wachstums- und Entwicklungsbilanzen vorzuweisen und dienen so als Vorbild für weniger erfolgreiche Länder. Außerdem haben sie demonstriert, dass einzelne kompetente Akteure, die die Länderinteressen programmatisch bündeln und offensiv in der WTO vertreten, mit längerfristig angelegten Verhandlungsinitiativen zu

<sup>39</sup> Vgl. Claudia Decker/Stormy Mildner, »Wo war der Wille in Cancún? Der Fehlschlag der WTO-Ministerkonferenz«, in: *Internationale Politik*, (2003) 10, S. 57–61.

<sup>40</sup> Vgl. Dilip K. Das, *The Doha Round of Multilateral Trade Negotiations. Arduous Issues and Strategic Responses*, Basingstoke 2005, S. 34f.

<sup>41</sup> Vgl. Amrita Narlikar/Diana Tussie, »The G20 at the Cancún Ministerial: Developing Countries and Their Evolving Coalitions in the WTO«, in: *The World Economy*, 27 (2004) 7, S. 947–966 (960f); Andrew Hurrell/Amrita Narlikar, »A New Politics of Confrontation? Developing Countries at Cancún and Beyond«, in: *Global Society*, 20 (2006) 4, S. 415–433; Bernard Hoekman/David Vines, »Multilateral Trade Cooperation: What Next?«, in: *Oxford Review of Economic Policy*, 23 (2007) 3, S. 311–334.

positiven Ergebnissen gelangen können. Das sichert ihnen die Gefolgschaft jener Staaten, die in ihrer nationalen Handelspolitik nur unzureichende technische Kapazitäten besitzen und sich daher international nicht durchsetzen können.<sup>42</sup> Gleichzeitig genießen Indien, Brasilien und Südafrika schon deshalb eine hervorgehobene Stellung, weil sie als Repräsentanten ihres jeweiligen Kontinents bzw. Subkontinents betrachtet werden.

Dass mit der G20+ die Verhandlungen mühsamer geworden sind, liegt auch an ihrer defensiven Blockadestrategie. Mit ihrer Maximalforderung, sämtliche handelsverzerrenden Subventionen in der Landwirtschaft abzuschaffen, trug die Gruppe erheblich zum Scheitern von Cancún bei. Um ihre Interessen durchzusetzen, inszenierte sie einen Nord-Süd-Konflikt, wobei sie sich zunutze machte, dass es in den normativ stark aufgeladenen Verhandlungen vor allem um Umverteilungsansprüche der Entwicklungsländer und die Bringschuld der Industriestaaten ging. Brasilien hatte wesentlichen Anteil daran, dass die Doha-Verhandlungen von Juni 2006 bis Februar 2007 ausgesetzt wurden, denn es ließ keinerlei Kompromissbereitschaft bei den Industriegüterzöllen erkennen. Indien, das als schwierigster Verhandlungspartner der Doha-Runde gilt, riskierte mit seiner starren Haltung zum speziellen Schutzmechanismus im Agrarhandel beim informellen Ministertreffen in Genf 2008 erneut ein Scheitern der Verhandlungsrunde. China wiederum, das seit Beginn der Doha-Runde kaum eine aktive Rolle gespielt hatte, unterstützte in Genf überraschend die indische Position und erschwerte durch seine Unerfahrenheit die Gespräche deutlich.<sup>43</sup> Insgesamt verfolgte die G20+ eine stark distributiv orientierte Verhandlungsstrategie.<sup>44</sup>

Welche Ursachen hat die Blockadehaltung von Indien, Brasilien und Südafrika? Eine erste Erklärung scheint auf der Hand zu liegen: Die Industrieländer, allen voran die EU und die USA, bieten keine ausreichenden Gegenleistungen für die von ihnen geforderte Liberalisierung des Industriegüter- und

<sup>42</sup> Vgl. Ivan Mbirimi, »Economic Diplomacy for Developing Countries«, in: Nicholas Bayne/Stephen Woolcock (Hg.), *The New Economic Diplomacy. Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations*, Aldershot 2003, S. 251–259 (251ff).

<sup>43</sup> Vgl. Bruce Stokes, »Trade Representative Susan Schwab Tries to Salvage President Bush's Legacy with an 11th Hour Whirlwind Effort«, in: *National Journal*, 13.9.2008, S. 56ff.

<sup>44</sup> D.h. Einkommen soll von den Industrie- auf die Schwellenländer umgelenkt werden.

Dienstleistungshandels. Eine zweite, ebenso wichtige Ursache besteht darin, dass Indien, Brasilien und Südafrika ihre Handelspolitik an außenpolitischen Zielvorgaben ausrichten. Die drei Staaten wollen sich als Interessenvertreter der Entwicklungsländer positionieren und ein politisches Gegengewicht zu den USA und der EU bilden. Welche Konsequenzen dies hat, zeigt beispielsweise Brasiliens Position zum Agrarhandel: Das Land ist bereit, Abstriche bei der Durchsetzung seiner eigenen nationalen Landwirtschaftsinteressen hinzunehmen, um den Zusammenhalt der G20+ zu sichern. Bei der Ministerkonferenz in Hongkong etwa unterstützte Brasilien die Forderung der G20+ und der G33 über spezielle Produkte, obwohl ihm durch eine entsprechende Vereinbarung wichtige Absatzmärkte verschlossen bleiben würden.<sup>45</sup> Ein dritter Erklärungsfaktor für das rigorose Auftreten von Entwicklungs- und Schwellenländern ist ihr begrenzter innenpolitischer Spielraum. Zölle tragen in vielen Entwicklungsländern erheblich zu den Staatseinnahmen bei. Die Gewinne aus den WTO-Verhandlungen müssen also groß genug sein, um diese Länder dafür zu entschädigen, dass sie hinsichtlich ihrer Entwicklungsstrategien teilweise auf innerstaatliche Souveränität verzichten.<sup>46</sup>

## Neue Koalitionen

Zur gegenwärtigen Komplexität der Verhandlungen hat auch die gestiegene Zahl der Koalitionen beigetragen. Sowohl im GATT als auch in der WTO haben sich immer wieder verschiedene Entwicklungsländer zusammengeschlossen. Neu sind jedoch die hohe Zahl der Koalitionen und ihr stärkerer institutioneller Charakter, ebenso das Selbstbewusstsein, mit dem sie in den Verhandlungen auftreten.<sup>47</sup> Zu den themenspezifischen Koalitionen gehört beispielsweise die

NAMA-11, die ein flexibles Herangehen fordert, wo es um das Tempo und die Reichweite von Liberalisierungen im Industriegüterhandel geht. Die G33 wiederum tritt für eine »Besondere und Differenzierte Behandlung« der Entwicklungsländer gerade in der Landwirtschaft ein, was mit der Bedeutung der vorwiegend kleinbäuerlich strukturierten Landwirtschaft für die Versorgungssicherheit dieser Staaten zu tun hat. Die vier afrikanischen Länder der *Cotton-4* fordern die komplette Abschaffung der Subventionen im Baumwollhandel. Noch deutlich größer ist die Zahl der themenunspezifischen Koalitionen; dazu gehören etwa die Afrikanische Gruppe, die Gruppe der AKP-Staaten, die der LDCs oder auch die *Small Vulnerable Economies* (SVEs). Bei der Ministerkonferenz von Hongkong versuchten die WTO-Entwicklungsländer erstmals, ihre Interessen untereinander abzustimmen, um so ihr politisches Profil zu schärfen – das Ergebnis war die G110. Obgleich diese Gruppe kurzfristig einen verstärkten Interkoalitionsdialog bewirkte, blieb eine Angleichung der Verhandlungspositionen aus.

Theoretisch können Koalitionen den Verhandlungsaufwand deutlich reduzieren, indem Kompromisse zwischen Vertretern einzelner Gruppen vorbereitet werden. Dass dies in der Praxis bislang nicht passiert ist, liegt an den häufig nur notdürftig gekitteten Interessengegensätzen und den geringen Loyalitäten gerade innerhalb der größeren Koalitionen. Ihre Mitglieder wechseln häufig, ebenso die offenen und versteckten Agenden. Angesichts der internen Divergenzen müssen sich die Koalitionen oftmals auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigen. Das Ergebnis ist ein wenig elastischer Verhandlungsstil.<sup>48</sup> Die Entwicklungsländer-Koalitionen haben dementsprechend vor allem negative Verhandlungsmacht. Sie können die Gespräche blockieren, sind aber nicht einflussreich genug, um einen positiven Gestaltungsbeitrag zu liefern. Dass gerade kleine Entwicklungsländer in erster Linie eine Obstruktionspolitik verfolgen, liegt daran, dass sie nach wie vor schnell an die Grenzen ihrer Verhandlungskapazitäten stoßen. Auch mit der technischen Hilfe des WTO-Sekretariats und einer Vielzahl an NGOs fällt es ihnen oft schwer, die Auswirkungen eines Verhandlungsvorschlags für ihre Volkswirtschaft adäquat zu bewerten. In der Konsequenz blockieren sie die Verhandlungen, um nicht

<sup>45</sup> Vgl. Patel, *New Faces in the Green Room* [wie Fn. 35].

<sup>46</sup> Kevin P. Gallagher setzt politischen Handlungsspielraum (»policy space«) mit Entwicklungssouveränität (»development sovereignty«) gleich – als Spielraum für Regierungen, um Wirtschaftsstrategien für Entwicklung innenpolitisch durchzusetzen; vgl. Kevin P. Gallagher, »Understanding Developing Country Resistance to the Doha Round«, in: *Review of International Political Economy*, 15 (2008) 1, S. 62–85.

<sup>47</sup> Vgl. Peter Draper/Razeen Sally, *Developing Country Coalitions in Multilateral Trade Negotiations: Aligning the Majors?*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs (SAIIA), November 2005 (SAIIA Trade Policy Report Nr. 8), S. 2, <<http://saiia.org.za/images/upload/SAIIA%20Trade%20Report%20No.%208.pdf>>.

<sup>48</sup> Vgl. Robert Wolfe, *Can the Trading System be Governed? Institutional Implications of the WTO's Suspended Animation*, Waterloo, Ontario (Kanada): Centre for International Governance Innovation (CIGI), 2007 (CIGI Working Paper Nr. 30/2007), S. 51.

einem für sie möglicherweise wirtschaftlich und politisch kostenintensiven Kompromiss zuzustimmen.<sup>49</sup>

Zudem fehlen in der Doha-Runde die Brückenkoalitionen der Uruguay-Runde, wie etwa der Zusammenschluss zwischen Kolumbien und der Schweiz, der – auch bekannt als *Café-au-Lait*-Gruppe – eine wichtige Rolle bei der Formulierung einer Verhandlungsagenda für die Uruguay-Runde spielte.<sup>50</sup> Auch die ehemals einflussreiche Cairns-Gruppe<sup>51</sup>, eine wichtige Brückenkoalition in den Agrarverhandlungen der Uruguay-Runde, hat deutlich an Schlagkraft verloren. Eine Ausnahme bildet die Gruppe von sechs WTO-Mitgliedern, die sich 2006 in Oslo trafen, um über Industrie- und Dienstleistungshandel zu sprechen und einen Verhandlungskompromiss vorzubereiten. Teilnehmer waren Norwegen, Neuseeland, Kenia, Indonesien, Chile und Kanada (keiner dieser Staaten gehört zur G6, weshalb der Zusammenschluss als non-G6 bekannt wurde). Allerdings ist es um diesen lockeren Verbund inzwischen wieder still geworden.

Der geringe Einfluss von Brückenkoalitionen zeigte sich auch in den TRIPs-Verhandlungen. Unter Führung von Brasilien, Indien, der EU und der Schweiz legte eine Gruppe von etwa 100 WTO-Staaten einen Modalitätenentwurf zu besonders kritischen Themen vor. Dies betraf erstens die Frage der Information über die Herkunft genetischer Ressourcen bei der Patentanmeldung (also darüber, ob in ein zu patentierendes Produkt biologische Ressourcen und/oder traditionelles Wissen eingeflossen sind), zweitens die Erweiterung geographischer Herkunftsangaben für Weine und Spirituosen und die Einrichtung eines multilateralen Systems zur Notifizierung und Eintragung entsprechender Daten. Beim informellen Ministertreffen in Genf 2008 konnte wegen der Opposition insbesondere der USA, Kanadas, Australiens, Chiles und Südkoreas kein Kompromiss erzielt werden. Diese Länder bestanden darauf, dass der Schutz geistigen Eigentums nicht zusammen mit der Liberalisierung des Agrar- und Industriegüterhandels verhandelt wird.<sup>52</sup>

49 Vgl. ebd.; Robert Wolfe, »Canada's Adventures in Clubland: Trade Clubs and Political Influence«, in: Jean Daudelin/Daniel Schwanen (Hg.), *Canada among Nations 2007: Room for Manoeuvre*, Montreal/Kingston 2008, S. 181–197.

50 Vgl. Peter Kleen, *So Alike and Yet so Different: A Comparison of the Uruguay Round and the Doha Round*, Brüssel: European Centre for International Political Economy (ECIPE), März 2008 (Jan Tumlier Policy Essays Nr. 2/2008), S. 17.

51 Eine Koalition von Entwicklungs- und Industrieländern mit exportorientierten Agrarinteressen, die 1986 kurz vor Beginn der Uruguay-Runde gegründet wurde.

52 Vgl. ICTSD, »Doha Talks Collapse, Some Members Call for

## Wie wird verhandelt? Auf der Suche nach einem optimalen Verhandlungsformat

### Konsensprinzip und Single-Undertaking

Angesichts der formalen Gleichwertigkeit aller Stimmen und der Konsenserfordernis überrascht es kaum, dass die Verhandlungen mit inzwischen 153 WTO-Mitgliedern äußerst schwierig geworden sind. Laut Art. IX WTO-Übereinkommen werden Entscheidungen durch einen Konsens der im Rat anwesenden Staaten gefasst. Dies ist dann gegeben, wenn sich kein Mitglied explizit und förmlich gegen einen Beschlussvorschlag äußert. Mit dem Konsensprinzip will man die Gleichberechtigung aller Mitgliedstaaten gewährleisten und sicherstellen, dass kein Land durch andere überstimmt wird – ansonsten würden Akzeptanz und Umsetzungschancen von Entscheidungen erheblich leiden. Allerdings ist die konsensuale Beschlussfindung oftmals sehr langwierig, da sie im Prinzip jedem WTO-Mitglied ein Vetorecht einräumt. Zwar erlauben die Statuten der WTO – ebenso wie jene ihres Vorgängers, des GATT – durchaus Mehrheitsentscheidungen, falls ein Konsens nicht zustande kommt. Diese Möglichkeit wurde bislang jedoch kaum genutzt. In den multilateralen Runden sind Abstimmungen überhaupt nicht vorgesehen.

Verschärft wird das Konsensprinzip durch den für die Doha-Runde geltenden Grundsatz des *Single-Undertaking*. Demnach ist nichts vereinbart, solange nicht alle Mitglieder allen Beschlussvorlagen zugestimmt haben. Jedes einzelne WTO-Mitglied verfügt somit bis zum Ende der Gespräche über Vetomöglichkeiten und kann den Verhandlungsprozess verzögern.<sup>53</sup> Durch das Konsensprinzip und das *Single-Undertaking* hat auch die Gruppe der kleinen Entwicklungsländer in der WTO deutlich an institutionellem Einfluss gewonnen, ungeachtet ihrer geringen Wirtschaftsmacht.<sup>54</sup> Da nicht alle WTO-Mitglieder bereit

Quick Revival«, in: *Bridges Trade Bios*, 8 (2008) 15, <<http://ictsd.net/i/news/biores/28690>>.

53 Vgl. Danko Knothe, *Die WTO als Handelsverein: Organisierte Heuchelei und institutionalisierte Ausreden*, Halle: Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, 2008 (Hallenser IB-Papiere 2/2008), S. 14.

54 Vgl. Wolfe, *Can the Trading System be Governed?* [wie Fn. 48], S. 7; Simon J. Evenett, *Reciprocity and the Doha Round Impasse: Lessons for the Near-Term and After*, London: Centre for Economic Policy Research (CEPR), 2007 (CEPR Policy Insight Nr. 11/2007), <[www.cepr.org/pubs/PolicyInsights/PolicyInsight11.pdf](http://www.cepr.org/pubs/PolicyInsights/PolicyInsight11.pdf)>.

sind, in jedem Bereich gleich schnell voranzuschreiten, sind schon die Verhandlungstexte mit einer Vielzahl von Ausnahmen für Länder- und Produktgruppen gespickt, um kein Veto zu riskieren – zum Missfallen von WTO-Mitgliedern mit starken Exportinteressen, wie sich beim Genfer Ministertreffen von 2008 einmal mehr zeigte.

### Externe Transparenz

Eine der zentralen Voraussetzungen für die Legitimität der WTO ist sicherlich externe Transparenz. Dass diese im Vergleich zu früher zugenommen hat, erschwert die Verhandlungen allerdings auch. Beispielsweise kann durch die Liberalisierungsformel für den Zollabbau leicht berechnet werden, was ein bestimmter Koeffizient für verschiedene Sektoren einer Volkswirtschaft bedeutet. Entsprechend schnell können Produzenten Opposition mobilisieren.<sup>55</sup> Ein geringeres Maß an Transparenz erlaubte es während der Uruguay-Runde, die Verhandlungen weitgehend ohne den Einfluss von Interessengruppen zu Ende zu führen.<sup>56</sup> Faktisch gab es also weniger Vetospieler,<sup>57</sup> wodurch sich die Gespräche einfacher gestalteten.

Als besonders anfällig für interessenpolitische Störungen haben sich die als mediale Großereignisse inszenierten Ministerkonferenzen erwiesen. Für die verhandelnden Minister ist es äußerst schwierig, unter den wachsamen Augen nationaler Interessengruppen politisch heikle Kompromisse einzugehen. Weiter erschwert werden die Konferenzen dadurch, dass die Minister keine Technokraten mit Detailkenntnissen sind und über die verschiedenen Verhandlungspositionen nicht so genau Bescheid wissen, dass sie Kompromisse anbieten könnten. Diese müssen eigentlich schon im Vorfeld einer Konferenz erarbeitet werden. Häufig verschiebt man wichtige Entscheidungen aber auf die Ministertreffen selbst. Dann ist vorhersehbar, dass sich nur bescheidene Ergebnisse erzielen lassen. Eine zu frühe Einbeziehung der Minister kann jedenfalls mehr schaden als nutzen. Das ist auch der Grund, warum die für Dezember 2008 angesetzte Ministerkonferenz verschoben wurde.

<sup>55</sup> Vgl. Wolfe, *Can the Trading System be Governed?* [wie Fn. 48], S. 38f.

<sup>56</sup> Ebd., S. 26.

<sup>57</sup> George Tsebelis, *Veto Players. How Political Institutions Work*, New York, NY: Russel Sage Foundation & Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.

Nicht immer waren die Ministerkonferenzen optimal vorbereitet. Für das Scheitern des Treffens von Cancún 2003 war neben Interessendivergenzen und einer überfrachteten Agenda vor allem auch das diplomatische Ungeschick der Verhandlungsführung verantwortlich. Nachdem man keine Kompromisse in der Landwirtschaft hatte erzielen können, rückte der Vorsitzende der Konferenz, der mexikanische Außenminister Luis Derbez, die strittigen Singapur-Themen ins Zentrum der Verhandlungen. Dies war strategisch unklug, lehnten doch zahlreiche Entwicklungsländer, darunter Indien und China, Gespräche über diese Themen vehement ab. Obwohl die EU in letzter Minute die Bereitschaft zeigte, auf die Punkte Investitionen und Wettbewerb zu verzichten, verließen mehrere afrikanische Delegierte unter Protest die Verhandlungen, worauf Derbez diese ohne weitere Rücksprache überraschend früh abbrach.

Aus dieser Erfahrung hat die WTO wichtige Lehren gezogen. Die Ministerkonferenz in Hongkong wurde deutlich besser vorbereitet. Zudem erprobte man einen neuen Verhandlungsstil. Viele Entwicklungsländer hatten kritisiert, dass die Vorsitzenden der Verhandlungsgruppen die Textvorlagen erstellten, also in einem *Top-down*-Prozess die Gespräche vorbestimmten. Die Hongkong-Konferenz dagegen sollte weniger textbasiert ablaufen, der Konsens vielmehr aus den Verhandlungen selbst erwachsen. Dieser *Bottom-up*-Ansatz wurde von vielen Entwicklungsländern gelobt, brachte letztlich aber nicht den gewünschten Erfolg. Die konkreten Ergebnisse des Treffens fielen enttäuschend aus.<sup>58</sup>

### Interne Transparenz: G4- und Green-Room-Treffen

Ein optimales Verhandlungsformat hat die WTO bislang nicht gefunden. Nach der Ministerkonferenz in Hongkong versuchte man zunächst, bei informellen Treffen der G4 (EU, USA, Brasilien und Indien) und der G6 (G4 plus Japan und Australien) einen inhaltlichen Durchbruch zu erreichen, bevor mögliche Ergebnisse in den für alle transparenten multilateralen Prozess überführt würden. Bei einem Mini-Ministertreffen im April 2007 in Neu-Delhi beispielsweise bekräftigten die G6-Handelsminister das Ziel, die Gespräche zu intensivieren und die Doha-Runde bis Ende 2007 abzuschließen. Parallel zu den Gesprächen auf hoher

<sup>58</sup> Vgl. Wolfe, *Can the Trading System be Governed?* [wie Fn. 48], S. 60.

Beamtenebene fanden in Genf Sitzungen der WTO-Verhandlungsgruppen statt. Eine Annäherung zwischen den unterschiedlichen Positionen brachten die G4/G6-Treffen jedoch nicht. Ende Juni 2007 scheiterte das G4-Treffen in Potsdam, bei dem eine Zwischenlösung zum Abbau der Agrarsubventionen und -zölle sowie zur Liberalisierung des Industriegüterhandels gefunden werden sollte. Dass die Verhandlungen frühzeitig abgebrochen würden, war im Grunde vorhersehbar gewesen, hatte sich im Vorfeld doch bei keinem der Verhandlungspartner die nötige Kompromissbereitschaft abgezeichnet. Im Mai 2007 kündigte der neue französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy sogar an, jedes Abkommen der WTO abzulehnen, das den Agrarinteressen seines Landes zuwiderlaufe.<sup>59</sup> Und auch EU-Handelskommissar Peter Mandelson drohte, das EU-Agrarangebot zurückzuziehen, sollten die Schwellenländer keinen neuen Vorschlag für die Industriegüterzölle vorlegen.

Nachdem die informellen G4/G6-Treffen kaum Fortschritte gebracht hatten, wurde der Fokus der Verhandlungen wieder auf den multilateralen Prozess in Genf gerichtet – mit den altbekannten Schwierigkeiten. Die Vorsitzenden der Verhandlungsgruppen versuchten in ihren Textentwürfen, bereits formulierte Kompromissangebote verschiedener Entwicklungsländer-Koalitionen aufzugreifen. Neben sogenannten Transparenzsitzungen, die allen Mitgliedern offenstehen, fanden in den Verhandlungsgruppen *Green-Room*-Treffen statt, an denen 20 bis 30 Delegationsvorsitzende zusammen mit dem WTO-Sekretariat teilnehmen. Durch die Diskretion der informellen *Green Rooms* können die Gesprächsteilnehmer direktem Lobbydruck und kritischer Begleitung durch die Zivilgesellschaft temporär entgehen, so dass ein größerer Spielraum für Kompromisse entsteht. Dass diese Verhandlungsforen nicht mehr – wie zu Beginn der Doha-Runde – als Inbegriff von Exklusivität und mangelnder Transparenz der WTO gelten, liegt daran, dass sich mittlerweile Vertreter verschiedenster Koalitionen daran beteiligen. Zudem hat die Verlagerung der Verhandlungen in Kleingruppen mit EU, USA, Indien, Brasilien und Australien dazu geführt, dass die Mehrzahl der WTO-Mitglieder bei den wichtigsten Diskussionen außen vor bleibt. Insofern sorgen die *Green-Room*-Treffen gerade für Transparenz.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Vgl. »Sarkozy droht mit Veto gegen Welthandelsrunde«, EurActiv, 20.5.2007, <[www.euractiv.com/de/handel/sarkozy-droht-veto-gegen-welthandelsgespraeche/article-164104](http://www.euractiv.com/de/handel/sarkozy-droht-veto-gegen-welthandelsgespraeche/article-164104)>.

<sup>60</sup> Vgl. Michael Frein/Tobias Reichert, »Green Room beruhigt die Gemüter – Weiter keine Annäherung in zentralen

Gleichzeitig hat die Öffnung der *Green Rooms* aber auch die Konsensfindung ungleich schwieriger gemacht. Beim Ministertreffen in Genf 2008 bildete Pascal Lamy daher erneut Untergruppen für kontroverse Einzelthemen wie Baumwolle oder geographische Ursprungsbezeichnungen. Die beiden strittigsten Bereiche Landwirtschaft und Industriegüter wurden von der Kerngruppe 6+1 behandelt (EU, USA, Australien, Japan, Brasilien, Indien und China). Allerdings stieß die Rolle der G6+1 nicht bei allen WTO-Staaten auf Gegenliebe. Kritisiert wurden sowohl das Übergewicht der Agrarexporteure als auch das Fehlen von kleinen Staaten sowie Vertretern des afrikanischen Kontinents. Lamy räumte Defizite des Verfahrens ein, argumentierte jedoch, dass sich nur durch diese »konzentrischen Kreise« der Entscheidungsfindung ein konsensfähiger Textentwurf erarbeiten lasse.<sup>61</sup> Da zugleich Transparenz innerhalb der WTO unentbehrlich für eine legitime Entschlussfassung ist, bemühte sich Lamy im Juli 2008 ganz besonders um einen effektiven Informationsfluss – auf diese Weise konnte er den anfänglichen Unmut der nicht in die Kernverhandlungen einbezogenen Mitglieder mildern.<sup>62</sup>

## In welchem Umfeld wird verhandelt? Die Dominanz defensiver Interessengruppen

Stärker denn je wird der internationale Spielraum für Kompromisse durch innenpolitische Zwänge eingeschränkt. Die Befürworter einer Handelsliberalisierung stehen zwar schon seit längerem unter einem erheblichen Rechtfertigungsdruck gegenüber einer Vielzahl von gesellschaftlichen Gruppen, unter anderem Umwelt- und Konsumentenverbänden sowie Gewerkschaften. Doch in jüngster Zeit hat sich die politische Stimmung gegenüber einer Öffnung des Welthandels weiter eingetrübt, wozu die Unfähigkeit der WTO-Mitglieder, die Doha-Runde abzuschließen, ebenso beigetragen hat wie die Debatte über Ungleichheiten und Ungleichzeitigkeiten in der Verteilung von Wohlstandsgewinnen. Viele zweifeln mittlerweile am

Streitpunkten«, EED, 24.7.2008, <[www.eed.de/de/de.col/de.col.d/de.sub.20/de.sub.news/de.news.889/index.html](http://www.eed.de/de/de.col/de.col.d/de.sub.20/de.sub.news/de.news.889/index.html)>.

<sup>61</sup> Vgl. »Eile mit Weile bei der WTO. Generaldirektor Lamy ändert die Verhandlungsstrategie«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 24.7.2008.

<sup>62</sup> Vgl. Susanne Rudisch, *Die institutionelle Struktur der Welthandelsorganisation (WTO): Reformüberlegungen*, Halle: Institut für Wirtschaftsrecht, April 2002 (Arbeitspapiere aus dem Institut für Wirtschaftsrecht, Heft 2), S. 27.

Nutzen der Doha-Runde; kein Deal sei besser als ein schlechter Deal, wird immer häufiger argumentiert.

Zahlreiche WTO-Mitglieder haben bereits vor defensiven Interessengruppen kapituliert. Anders als in früheren multilateralen Handelsrunden ist es ihnen in der Doha-Runde nicht gelungen, genügend liberalisierungsfreundliche Exportinteressen zu mobilisieren, um den Druck protektionistischer Binnenmarktinteressen zu dämpfen. Dies liegt vor allem daran, dass während der bisherigen Verhandlungen ein Gefühl für die Dringlichkeit eines baldigen Abschlusses fehlte. Seit 2004 ist der Welthandel kontinuierlich um sieben Prozent pro Jahr gewachsen; der Globalisierungsprozess entwickelte sich unabhängig von formalen Fortschritten innerhalb des WTO-Systems äußerst dynamisch.<sup>63</sup> Zudem hatten bestimmte Dienstleistungssektoren noch vor Beginn der Doha-Runde Liberalisierungserfolge für sich verbuchen können, etwa den Abschluss des Finanz- oder auch des Telekommunikationsdienstleistungs-Abkommens unter dem GATS. Unternehmen des Dienstleistungssektors waren mit dem Status quo also durchaus zufrieden. Sie versuchten daher weit weniger stark als früher, auf die Verhandlungsrunde Einfluss zu nehmen. In der Uruguay-Runde des GATT beispielsweise waren sie noch als die größten Verfechter einer multilateralen Liberalisierung aufgetreten. Andere Industrien wiederum haben aufgrund immer kürzerer Produktzyklen kaum Interesse an langen Verhandlungsrunden und setzen eher auf bilaterale Handelsabkommen.

Durch die Politisierung von Handelsfragen ist schließlich auch der Wahlzyklus in einzelnen WTO-Mitgliedstaaten zu einem wichtigen – oftmals hemmenden – Parameter für Kompromissbereitschaft auf internationaler Ebene geworden. Jüngst überstimte etwa der US-Kongress ein Veto von Präsident Bush gegen das neue Landwirtschaftsgesetz, das die Agrarhilfen für die kommenden fünf Jahre weiter anhebt. Dass Kongressmitglieder gerade während der heißen Phase des Wahlkampfes im Herbst 2008 die Senkung der Subventionen ablehnten, ist nicht überraschend. Ähnlich sieht es in Indien aus, wo die Regierung unter Ministerpräsident Manmohan Singh 2009 Wahlen zu bestehen hat. Gerade erst konnte ein vorzeitiges Ende der Regierungskoalition nur knapp vermieden werden. Eine größere Kompromissbereitschaft beim speziellen Schutzmechanismus im Agrarhandel würde die Wahlchancen der Regierung deutlich schmälern.

63 Vgl. Langhammer, »Doha ohne Ende« [wie Fn. 14].

Auch in der EU ist der handelspolitische Spielraum eng. Seit Jahren sperrt sich Frankreich gegen eine Agrarliberalisierung. Im Oktober 2005 forderte das Land auf einer kurzfristig einberufenen Sitzung der EU-Außenminister – allerdings erfolglos –, das von Mandelson zuvor bei der WTO gemachte Angebot wieder zurückzunehmen und das Verhandlungsmandat des Kommissars einzuschränken. Kurz nachdem Frankreich dann die EU-Ratspräsidentschaft übernommen hatte, organisierte es am 18. Juli 2008 ein außerordentliches Treffen des Rates für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, um die Modalitätentexte zu evaluieren, die als Diskussionsbasis für das unmittelbar bevorstehende Ministertreffen in Genf dienen sollten. Sarkozy warf Handelskommissar Mandelson vor, die europäische Landwirtschaft den – nicht einmal nennenswerten – Gewinnen bei Industriegütern und Dienstleistungen zu opfern, und drohte mit einem Veto. Auch die Bundesregierung betonte, dass ein Verhandlungsergebnis, welches eine weitere, tiefgreifende Agrarreform noch in der laufenden Finanzperiode erforderlich machen würde, nicht akzeptabel sei. Da 2009 auch in der EU Parlamentswahlen anstehen und die Kommission neu besetzt wird, rechnen inzwischen nur noch wenige mit einem schnellen Abschluss in diesem Jahr.

Als wenig hilfreich hat es sich erwiesen, immer neue Verhandlungsfristen zu setzen. Dies führte bloß zu kurzfristigen hektischen Aktivitäten im Vorfeld des jeweiligen Termins, nicht aber zur nötigen Kompromissbereitschaft der Gesprächspartner. 2006 war es das Auslaufen des Handelsmandats des US-Präsidenten, das als Druckmittel genutzt wurde: Sollte dem Kongress bis Dezember 2007 kein Entwurf für ein Doha-Abkommen vorliegen, hieß es, drohe ein Scheitern der ganzen Runde. Nachdem diese Frist ergebnislos verstrichen war, wurde als nächste Deadline der Beginn des US-Wahlkampfes 2008 gesetzt – auch das verfehlte seine Wirkung. Indien etwa betonte wiederholt, dass der Inhalt der Runde wichtiger sei als der Zeitrahmen. Dass man Grundsatzpositionen nicht für ein schnelles Ergebnis opfern werde, unterstrich auch Brasilien. Vor der Genfer Ministerkonferenz von 2008 betonte der brasilianische Verhandlungsführer Celso Amorim, dass sein Land lieber weitere vier Jahre warte, als einem schlechten Doha-Deal zuzustimmen.

Vermeiden könnte man eine solche Verzögerung möglicherweise durch eine Reform der Entscheidungsfindung in der WTO. Dazu wurden verschiedene Vorschläge gemacht, die im Folgenden vorgestellt und auf ihre Erfolgsaussichten hin bewertet werden sollen.

## Reformvorschläge zur Entscheidungsfindung in der WTO

Ein Abschluss der Verhandlungen muss höchste Priorität haben, da die bereits erzielten Zwischenergebnisse durchaus beachtlich sind. Sollte die Doha-Runde nicht abgeschlossen werden, würde dies eine verpasste Chance für mehr Wachstum weltweit bedeuten. Außerdem ist zu befürchten, dass sich neu gewählte Regierungen in künftigen Verhandlungen nicht mehr an die Zugeständnisse ihrer Vorgänger gebunden fühlen.

Sollte die Verhandlungsrunde scheitern – oder sich über weitere Jahre ergebnislos hinziehen –, wäre dies sicherlich nicht das Ende des Multilateralismus. Wohl aber würde es der WTO sehr viel schwerer fallen als früher, ihren zentralen Aufgaben nachzukommen. Der Hauptzweck der WTO besteht darin, den internationalen Handel und das Wirtschaftswachstum ihrer Mitgliedsländer zu fördern. Dafür stellt sie eine Verhandlungsplattform bereit, auf der die WTO-Staaten in regelmäßigen Runden tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse abbauen können. Zudem schafft die Organisation faire Rahmenbedingungen für den Welthandel, indem sie klare, berechenbare und multilateral abgestimmte Rechtsnormen setzt. Zu den wichtigsten zählen die unbedingte Meistbegünstigung und Inländerbehandlung<sup>64</sup> sowie Transparenz. Und schließlich sorgt die WTO mit der rechtlichen Bindung der Liberalisierungsschritte, der Überprüfung der nationalen Handelspolitiken und ihrem Streit-schlichtungsmechanismus für die Einhaltung der Regeln und die Beilegung von Handelsdisputen. Wenn die Doha-Runde scheitert und Liberalisierungsfortschritte gerade bei Industriegütern und Dienstleistungen ausbleiben, dürften präferentielle Handelsabkommen weiter an Attraktivität gewinnen, ihre Zahl entsprechend steigen – mit allen negativen Auswirkungen auf den Welthandel.

Auch die zweite Aufgabe der WTO, die Streitbeilegung, würde von einem Fehlschlag in den Verhand-

lungen nicht unberührt bleiben. Mitgliedstaaten könnten den Streitschlichtungsmechanismus künftig stärker instrumentalisieren, um über Präzedenzfälle dort neues WTO-Recht zu schaffen, wo die Verhandlungen bislang ergebnislos geblieben sind. Die Organisation würde sich damit von einer rechtsprechenden zu einer rechtsetzenden Schlichtungsstelle entwickeln. Unter einer solchen Verschiebung würde die Glaubwürdigkeit des Welthandelssystems als Instanz der Streitbeilegung erheblich leiden – und damit auch die Bereitschaft der Regierungen, Panel-Entscheidungen Folge zu leisten.

Grundlegende Voraussetzung für den erfolgreichen Abschluss der Doha-Runde ist eine größere Kompromissbereitschaft aller Verhandlungspartner. Die Schwellenländer etwa müssten im Welthandelssystem mehr Verantwortung übernehmen, indem sie in bestimmten Sektoren auf ihre Sonderstellung verzichten. Die Industrieländer wiederum müssten dem Anspruch der Doha-Runde als einer »Entwicklungsrunde« stärker Rechnung tragen. Allerdings kommen die WTO-Mitglieder auch nicht umhin, über eine Reform der Organisation nachzudenken. An entsprechenden Vorschlägen für beide Säulen der WTO – Handelsliberalisierung und Regeldurchsetzung – besteht kein Mangel. Sie reichen von der Schaffung eines Exekutivorgans im Stile der Bretton-Woods-Institutionen Weltbank und IWF bis zur Reform des Sekretariats der WTO.<sup>65</sup> Zu den prominentesten Empfehlungen gehören der von einem Beraterstab des WTO-Generaldirektors verfasste *Sutherland Report* (2004) und der Bericht der *Warwick Commission* (2007). Hinsichtlich der Doha-Runde sind die Reformvorschläge zur Entscheidungsfindung von besonderem Interesse. Einige von ihnen sollen im Folgenden diskutiert werden. Dabei gilt es zu bedenken, dass etwaige Reformen lediglich zu einer Erleichterung der Verhandlungen beitragen würden – die bestehenden Interessenkonflikte würden dadurch nicht beseitigt.

<sup>64</sup> Unbedingte Meistbegünstigung: Vorteile, die im Handel mit Gütern und Dienstleistungen einem Handelspartner gewährt werden, müssen unverzüglich auch allen anderen WTO-Mitgliedern eingeräumt werden. Inländerbehandlung: Ausländische Anbieter sowie Waren und Dienstleistungen dürfen nicht schlechter behandelt werden als inländische Erzeugnisse und Anbieter.

<sup>65</sup> Vgl. Rudisch, *Die institutionelle Struktur der Welthandelsorganisation* [wie Fn. 62].



## Effizienz versus Legitimität?

Die Reformvorschläge zur Verbesserung der Entscheidungsfindung in der WTO haben alle mit demselben Problem zu kämpfen – es ist die Frage der Vereinbarkeit von Effizienz (dem Verhältnis von Input zu Output sowie Kosten zu Leistung) und Legitimität (Anerkennungswürdigkeit von Regeln und Entscheidungen). Mit steigender Mitgliederzahl verlieren internationale Organisationen an Handlungsfähigkeit: Je mehr Staaten sich effektiv an Verhandlungen beteiligen, umso ineffizienter ist die Entscheidungsfindung. Die Doha-Runde der WTO bestätigt dies: Zwar ist die Legitimität (in diesem Fall die *Input-Legitimität*) der Verhandlungen durch die stärkere Einbeziehung der Entwicklungsländer ebenso gestiegen wie durch die verbesserte interne Transparenz der Verhandlungsprozesse, gleichzeitig aber hat so die Entscheidungsfindung erheblich an Effizienz eingebüßt. Andererseits verliert eine Organisation langfristig auch dann an Legitimität, wenn sie permanent ineffizient arbeitet, während Legitimität oftmals Voraussetzung für effiziente Verhandlungen ist – drohen doch Länder, die sich nicht adäquat repräsentiert fühlen, die Gespräche zu blockieren. Auch dies bestätigte sich in der Doha-Runde.

Die Frage der Vereinbarkeit von Legitimität und Effizienz (*Efficiency-Legitimacy Trade-off*)<sup>66</sup> gewinnt insofern an Komplexität, als zum Anforderungsprofil internationaler Organisationen auch Durchsetzungskraft gehört. Denn eine Institution kann erst dann echte Legitimität erlangen, wenn ihr Wirken qualitativ und quantitativ den an sie gestellten Forderungen entspricht (*Output-Legitimität*) – im Falle der WTO müsste also eine Steigerung von Welthandel und Wohlstand erreicht werden. Somit ist nicht nur die Effizienz der Entscheidungsfindung, sondern auch die Implementierung und Wirksamkeit der Entscheidungen eine zentrale Grundlage von Legitimität. Gerade die WTO verdankt einen beträchtlichen Teil ihrer Anerkennung der Wirkung ihrer Handlungsergebnisse. Erfüllt sie ihre Aufgaben, also Handelsliberalisierung und Regeldurchsetzung, zur Zufriedenheit ihrer Mitglieder, können Mängel auf der Input-Seite wie etwa bei der Entscheidungsfindung durchaus toleriert werden.<sup>67</sup> Der kanadische Politikwissen-

schaftler Robert Wolfe drückt dies wie folgt aus:

»Solange Handelspolitik Wohlstand schafft, ohne zu starke innenpolitische Verwerfungen zur Folge zu haben, ist die Öffentlichkeit nicht an Details interessiert.«<sup>68</sup> Fehlt es hingegen – wie bislang in der Doha-Runde – an konkreten Ergebnissen, wird vielleicht nicht die ganze Organisation, wohl aber die Verhandlungsrunde relativ schnell in Frage gestellt.

Fest steht, dass Reformprozesse für eine komplexe und heterogene Organisation wie die WTO alles andere als einfach sind, da sich die verschiedenen an sie gestellten Anforderungen gegenseitig stark beeinflussen. Je nach Priorität bleibt es daher nicht aus, dass Abstriche bei verschiedenen Anforderungen zu machen sind. Im Folgenden werden die wichtigsten Reformansätze hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Legitimität, Effizienz und Akzeptanz der Entscheidungsfindung in der WTO beleuchtet, wobei sich die in Tabelle 1 (S. 26) dargestellten Resultate ergeben.

## Das Konsensprinzip

Laut Art. IX WTO-Übereinkommen werden Entscheidungen durch einen Konsens der im Rat anwesenden Staaten gefasst. Konsens bedeutet nicht Einstimmigkeit; erreicht ist er vielmehr dann, wenn sich kein Mitglied explizit und förmlich gegen einen Beschlussvorschlag äußert. Jedes Mitglied verfügt über eine Stimme – dabei gibt es keinerlei Gewichtung etwa nach dem jeweiligen Anteil am Welthandel oder anderen Kriterien. Enthaltung oder Abwesenheit wird nicht als Gegenstimme gewertet. Kommt kein Konsens zustande, kann im Prinzip ein Antrag auf eine Abstimmung gestellt werden, die mit unterschiedlichen Mehrheitsanforderungen belegt ist. Für Änderungen des Vertragstextes wird bei einigen Artikeln Einstimmigkeit verlangt (etwa für das Prinzip der unbedingten Meistbegünstigung). Eine Zweidrittelmehrheit ist notwendig, um Änderungen des Vertragstextes zu beschließen, die nicht die Grundprinzipien der WTO berühren. Der Beschluss über den Beitritt eines neuen Mitglieds bedarf ebenfalls einer Zweidrittelmehrheit. Allerdings wurde die Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen bislang kaum genutzt. Verantwortlich dafür waren zum einen Legitimitäts-

<sup>66</sup> Siehe beispielsweise Francisco Torres, *On the Efficiency-Legitimacy Trade-off in EMU*, Universidade de Aveiro (Portugal), 2006 (Working Papers in Economics 36/2006).

<sup>67</sup> Vgl. Robert O. Keohane/Joseph S. Nye Jr., *Between Centralization and Fragmentation: The Club Model of Multilateral Cooperation*

*and Problems of Democratic Legitimacy*, Washington, D.C., Februar 2001 (Arbeitspapier für die American Political Science Convention).

<sup>68</sup> Wolfe, *Can the Trading System be Governed?* [wie Fn. 48], S. 39 (eigene Übersetzung).

**Tabelle 1**  
**Reformansätze und ihre Auswirkungen auf Legitimität, Effizienz und Akzeptanz**

	Verbesserung der Effizienz	Input-Legitimität	Akzeptanz
Mehrheitsentscheidungen	hoch	niedrig	niedrig
Mehrheitsentscheidungen mit gewichteten Stimmanteilen	hoch	niedrig	niedrig
Konsens mit kritischer Masse	mittel	mittel	niedrig
Leitungsorgan	mittel	mittel	niedrig
Sektorale und plurilaterale Verhandlungen	mittel	mittel	mittel

erwägungen, zum anderen rein pragmatische Aspekte: Oftmals war die für eine Abstimmung notwendige Zahl an Mitgliedern bei den Sitzungen gar nicht anwesend.

Während das Konsensprinzip im GATT relativ reibungslos funktionierte, hat es aufgrund der gestiegenen Mitgliederzahl der WTO und des *Single Undertaking* der Doha-Runde maßgeblich zu den derzeitigen Beschlussproblemen beigetragen. Nach dem Scheitern der Ministerkonferenz von Cancún 2003 bezeichnete Pascal Lamy, damals noch EU-Kommissar für Außenhandel, die konsensbasierte Entscheidungsfindung als »mittelalterlich«. <sup>69</sup> Nach wie vor sieht sich die WTO dem Vorwurf ausgesetzt, nicht zeitgemäß zu arbeiten. Wie sich beim informellen Ministertreffen in Genf 2008 zeigte, kann der Einwand einzelner Mitglieder die Beschlussfindung verhindern. Ein weiteres Problem des Konsensprinzips ist folgendes: Da Delegierte ihre Position nicht offenlegen, kann sich jeder quasi hinter der allgemeinen Entscheidung verstecken und beim Scheitern von Verhandlungen auf die jeweilige Gegenseite verweisen. Dass die Verantwortung für Misserfolge auf die Verhandlungspartner oder gar auf die WTO insgesamt abgewälzt werden kann, hat die Kompromissbereitschaft deutlich verringert.

Und dennoch sollte das Konsensprinzip beibehalten werden, weil es von den WTO-Mitgliedern als relativ faires Instrument angesehen wird und so die Akzeptanz von Beschlüssen fördert. Bei Einführung von Mehrheitsentscheidungen auf wichtigen Themengebieten bestünde hingegen die Gefahr, dass die politischen Spannungen in der WTO weiter zunehmen. Konsensentscheidungen sind nicht umsonst eine gängige Beschlussform in internationalen Organisationen. Sie machen eine Einigung ohne »Gesichts-

verlust« und »Kampfabstimmungen« möglich; zudem belegen sie, dass die entsprechenden Themen eingehend diskutiert wurden, um Konflikte zu vermeiden. <sup>70</sup> So »mittelalterlich« die konsensuale Entscheidungsfindung auch erscheinen mag, würde ihre Aufgabe doch einen klaren Bruch mit der Kultur der WTO bedeuten. <sup>71</sup> Ohnehin ist mehr als fraglich, ob die 153 Mitgliedstaaten einer solchen kaum kalkulierbaren Reform zustimmen würden.

### Vorschlag I: Mehrheitsentscheidungen

Angesichts der mit dem Konsensprinzip verbundenen Probleme wurde wiederholt die Einführung von Mehrheitsentscheidungen vorgeschlagen. Zwar würde in der Trias Effizienz, Legitimität und Akzeptanz der Faktor Effizienz bei Mehrheitsbeschlüssen deutlich gewinnen, zugleich aber wären Legitimitäts- und Akzeptanzeinbußen wahrscheinlich. Würden Mitgliedstaaten bei Entscheidungen über bindende Abkommen überstimmt, griffe dies erheblich in ihre Souveränität ein, und die Chancen auf Umsetzung der Beschlüsse würden entsprechend schwinden. Schließlich kann eine Entscheidung über den Abbau tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse tiefgreifende Konsequenzen für die Wirtschaft eines Mitglieds haben und sich unter Umständen sogar nachhaltig auf dessen *Terms of Trade* auswirken.

Ein weiteres Problem von Mehrheitsentscheidungen besteht darin, dass kleinere WTO-Mitglieder an den laufenden Verhandlungen der Welthandelsrunden in Genf mangels finanzieller und personeller

<sup>69</sup> Siehe hierzu auch »Pascal Lamy Set to Become Next WTO Director-General«, in: *Bridges Weekly Trade News Digest*, 9 (2005) 17, <<http://ictsd.net/i/news/bridgesweekly/7690>>.

<sup>70</sup> Vgl. Rudisch, *Die institutionelle Struktur der Welthandelsorganisation* [wie Fn. 62], S. 23.

<sup>71</sup> Vgl. Guido Glania, »Various Approaches for Institutional Reforms within the WTO«, in: *Aussenwirtschaft*, 59 (2004), S. 7–28.

Ressourcen nach wie vor nicht oder nur unzureichend beteiligt sind. Wartet man mit Beschlüssen (auch über Verfahrensfragen) bis zu den Ministerkonferenzen, um so eine repräsentative Mehrheit der Mitgliedstaaten über einen Punkt abstimmen zu lassen, droht eine völlige Überfrachtung dieser Treffen. Werden Beschlüsse hingegen während der laufenden Verhandlungen in Genf getroffen, sind möglicherweise nicht alle WTO-Mitglieder anwesend, oder es ist noch nicht einmal eine repräsentative Mehrheit verfügbar – was für die Akzeptanz einer Entscheidung fatal wäre.

Ein Kompromiss zwischen Konsens- und Mehrheitsprinzip könnte darin bestehen, zwischen einfachen Entscheidungen, etwa über technische Verfahrensfragen, und weitreichenden Entscheidungen – darunter fällt der Abschluss neuer Abkommen – zu differenzieren. In der ersten Kategorie könnte verstärkt das Mehrheitsprinzip angewandt werden.<sup>72</sup> Während sich auf diese Weise unnötig langwierige Einigungsprozesse zu Verfahrensfragen vermeiden ließen, bietet der Vorschlag keine Lösung für die inhaltlich strittigen Punkte der Liberalisierungsverhandlungen.

### Vorschlag II: Mehrheitsentscheidungen mit gewichteten Stimmanteilen

Aus Sicht der Industriestaaten erscheint bei Mehrheitsentscheidungen die stimmenmäßige Dominanz der Entwicklungsländer als besonders problematisch. Käme es zu Kampfabstimmungen, wären die Industriestaaten schnell überstimmt – die Entwicklungsländer stellen rund zwei Drittel der WTO-Mitglieder. Im Zusammenhang mit Mehrheitsentscheidungen wird daher auch eine Stimmgewichtung nach dem Vorbild der Bretton-Woods-Institutionen IWF und Weltbank diskutiert. Dabei gilt allerdings zu bedenken, dass sich die beiden Organisationen hinsichtlich Struktur und Zielsetzung erheblich von der WTO unterscheiden. Unter anderem sind die Bretton-Woods-Institutionen deutlich supranationaler ausgerichtet als die nach wie vor in erster Linie intergouvernemental strukturierte WTO.

Vor allem stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien eine Stimmgewichtung in der WTO erfolgen sollte. Bei IWF und Weltbank basieren die Quoten (sie legen sowohl die Stimmrechte eines Landes fest als auch die mögliche Höhe der Kredite, die ein IWF-Mit-

glied im Krisenfall in Anspruch nehmen kann) auf einer komplexen Berechnungsformel.<sup>73</sup> Hinsichtlich der WTO würde sich nicht nur die Frage nach sinnvollen Variablen, sondern auch nach deren prozentualer Bewertung stellen. Vor allem aber würde die Einführung einer Stimmgewichtung in gewisser Weise dem zentralen Ziel der Doha-Runde zuwiderlaufen: nämlich die Entwicklungsländer, gerade die LDCs, stärker in das Welthandelssystem zu integrieren. Dieser Widerspruch ließe sich auch durch die Einführung von sogenannten Basisstimmen<sup>74</sup>, wie es sie in IWF und Weltbank gibt, nicht auflösen.

### Vorschlag III: Konsensentscheidung einer kritischen Masse

Als Mittelweg zwischen Konsens- und Mehrheitsprinzip wurde auch vorgeschlagen, Entscheidungen auf Grundlage einer »kritischen Masse« zu treffen.<sup>75</sup> Dieses recht diffuse und von seinen Befürwortern wenig konkretisierte Konzept<sup>76</sup> basiert auf der Idee, dass eine Entscheidung dann dauerhafte Akzeptanz entwickelt, wenn sie von einem bestimmten Kreis an WTO-Mitgliedsländern getragen wird. Die Beschlussfassung würde demnach auf der konsensualen Entscheidung einer Kerngruppe von Verhandlungspartnern in einem bestimmten Themenfeld beruhen. Je nach Verhandlungsthema würde sich diese Gruppe, so

<sup>73</sup> Zu 50 Prozent schlägt dabei die Höhe des Bruttoinlandsprodukts – als Indikator für die Größe der Volkswirtschaft – zu Buche. Der Grad der Offenheit eines Landes, der sich aus der Summe der Leistungsbilanzeinnahmen und -ausgaben berechnet, fließt zu 30 Prozent ein. Mit 15 Prozent gewichtet wird die Variabilität, d.h. die Schwankungsbreite der Leistungsbilanzeinnahmen und Nettokapitalströme. Zu fünf Prozent geht schließlich die Höhe der Devisenreserven in die Berechnung ein.

<sup>74</sup> Darunter ist zu verstehen, dass jedes Land neben den durch die Berechnungsformel festgelegten Stimmen über einen Grundstock an Stimmen verfügt. Dadurch soll eine Mindestrepräsentanz der kleinen Mitgliedstaaten sichergestellt werden.

<sup>75</sup> Siehe z.B. The Warwick Commission, *The Multilateral Trade Regime: Which Way Forward?*, The University of Warwick, Coventry 2007; Wolfe, »Canada's Adventures in Clubland« [wie Fn. 49].

<sup>76</sup> Der Begriff stammt ursprünglich aus der Kernphysik und gibt die Mindestmasse eines Objekts an, die nötig ist, damit ein einzelnes sich abspaltendes Neutron für eine dauerhafte Kettenreaktion, sprich Kernspaltung, sorgen kann. In anderen Disziplinen wird das Konzept verwendet, um die Anzahl von Faktoren zu bestimmen, durch die ein Prozess nachhaltig, haltbar oder stabil bleibt.

<sup>72</sup> Vgl. Rudisch, *Die institutionelle Struktur der Welthandelsorganisation* [wie Fn. 62], S. 25.

die Befürworter des Konzepts, unterschiedlich zusammensetzen. Zentrales Kriterium für den Schwellenwert der kritischen Masse wäre beispielsweise der Anteil der Länder an der weltweiten Produktion oder den weltweiten Handelsströmen in dem zu verhandelnden Sektor.

Das auf diese Weise geschlossene Abkommen wäre zunächst einmal nur für die Kerngruppe selbst verbindlich (im Sinne einer »variablen Geometrie«)<sup>77</sup> – allerdings würden die anderen WTO-Mitglieder durch den Grundsatz der Meistbegünstigung ebenfalls davon profitieren. Im Prinzip ist es das, was die Ministererklärung von Hongkong für die Sektorverhandlungen bei NAMA und die plurilateralen Verhandlungen bei Dienstleistungen anvisiert. Ziel ist jedoch, dass mit der kritischen Masse auch ein *tipping point* erreicht wird, ab welchem die anderen WTO-Mitglieder dem Beschlusspunkt zustimmen. Die kritische Masse würde nach dieser Vorstellung eine starke Überzeugungskraft entfalten und wie ein Gravitationszentrum für Entscheidungen wirken.

Allerdings sind auch bei diesem Vorschlag zahlreiche Fragen ungeklärt. Offen ist insbesondere, wie die kritische Masse in einem bestimmten Verhandlungsbereich zustande kommen und welcher Schwellenwert für sie gelten soll. Und wer soll ermächtigt werden, darüber zu befinden, welche Staaten die kritische Masse ausmachen und welche nicht? Besonders schwierig ist die Definition der kritischen Masse dann, wenn es um sektorübergreifende Regeln (etwa Antidumping- oder auch Antisubventions-Bestimmungen) geht. Sollten hier diejenigen Länder die kritische Masse stellen, die auf diese Instrumente am stärksten zurückgreifen, oder diejenigen, die am stärksten von ihnen betroffen sind? In beiden Fällen würde die Entscheidungsfindung auf Basis der kritischen Masse ad absurdum geführt.

Die zwei zentralen Fragen aber sind: Würden Entscheidungen, die auf der Grundlage einer kritischen Masse von Mitgliedstaaten getroffen werden, tatsächlich automatisch die erhoffte Gravitationswirkung erzeugen? Und würde es von allen WTO-Mitgliedern anerkannt werden (bzw. »haltbar sein«, um mit den Worten der Vertreter dieser Idee zu sprechen), wenn die »mächtigen« Staaten Entscheidungen über die Wirtschaftstätigkeit anderer Länder fällen?<sup>78</sup> Selbst wenn die kritische Masse je nach Verhandlungsthema

stets neu bestimmt würde, wäre ihre Zusammensetzung de facto doch mit großer Wahrscheinlichkeit immer die gleiche. Die großen Industrienationen und die großen Schwellenländer machen in jedem Bereich des WTO-Mandats das Gros der Verhandlungsmasse aus.

Daher wird zum Teil auch vorgeschlagen, die Entscheidungsfindung durch eine kritische Masse nicht im Bereich der Liberalisierungsverhandlungen anzuwenden, sondern nur bei Themenfindung und Agendasetzung. Doch auch hier bleibt fraglich, ob sich Mitglieder der kritischen Masse tatsächlich auf neue Themen einigen könnten und ob dies auf Akzeptanz bei den restlichen WTO-Mitgliedern stoßen würde. Das Konzept der kritischen Masse ist für Verhandlungen eines *Single-Undertaking* also nicht überzeugend. Wie dies bei plurilateralen Abkommen aussieht, wird im Abschnitt zum *Single-Undertaking* (S. 29–35) separat diskutiert.

#### Vorschlag IV: Leitungsorgan

Der Vorschlag, ein Leitungsorgan mit beratender Funktion einzurichten, zielt in eine ähnliche Richtung wie die bereits genannten Empfehlungen.<sup>79</sup> Da ein Exekutivausschuss nach dem Vorbild der Bretton-Woods-Institutionen heute von den WTO-Mitgliedern sicherlich nicht akzeptiert würde, wird zumeist die abgeschwächte Version eines beratenden Ausschusses vorgeschlagen. Dieses Gremium würde Empfehlungen erarbeiten, die als Basis für eine spätere Konsensfindung dienen, hätte also keine echte Entscheidungsautorität. Die Zusammensetzung des Ausschusses sollte repräsentativ sein und sich an Geographie und wirtschaftlicher Signifikanz orientieren.<sup>80</sup> Denkbar wäre eine Zweiteilung in ständige Mitglieder und wechselnde Vertreter regionaler Ländergruppen. Große Handelsnationen wie die Länder der Quad-Gruppe (USA, EU, Kanada, Japan) müssten dabei zu den ständigen Mitgliedern gehören – schließlich hätten nur Kompromissentwürfe, die ihre Interessen berücksichtigen, Chancen darauf, angenommen zu werden. Innerhalb der Ländergruppen, die sich nach regionaler und interessensbasierter Zusammengehö-

<sup>79</sup> Vgl. Rudisch, *Die institutionelle Struktur der Welthandelsorganisation* [wie Fn. 62].

<sup>80</sup> Vgl. Peter Sutherland/John Sewell, »Challenges Facing the WTO and Policies to Address Global Governance«, in: Gary P. Sampson (Hg.), *The Role of World Trade Organization in Global Governance*, Tokio: United Nations University, 2001, S. 81–111.

<sup>77</sup> Vgl. Warwick Commission, *The Multilateral Trade Regime* [wie Fn. 75], S. 30.

<sup>78</sup> Wolfe, *Can the Trading System be Governed?* [wie Fn. 48], S. 6.

rigkeit bilden, sollte ein Rotationsprinzip angewandt werden.<sup>81</sup>

Allerdings ist fraglich, ob ein solches Gremium tatsächlich den gewünschten Erfolg bringen würde. Bereits im GATT gab es von 1975 bis 1988 mit der *Consultative Group of 18 (CG18)* eine Beratungsgruppe, welche die wirtschaftlich bedeutenden Staaten unter Berücksichtigung einer relativen regionalen Gleichverteilung zusammenfasste. Ihre Aufgabe bestand darin, den Dialog innerhalb des GATT-Systems zu vereinfachen.<sup>82</sup> Die CG18 blieb allerdings nicht lange eine Gruppe von 18 Mitgliedern, sondern wuchs rasch auf 22 Staaten an, zuzüglich neun alternierender Mitglieder. Auf späteren Treffen war man bereits bei 45 Beteiligten angelangt. Entsprechend konnte die CG18 ihre ursprünglich vorgesehene Funktion, nämlich als kleine Gruppe beratend bei den Verhandlungen zu assistieren, bald nicht mehr erfüllen. Zudem wurden Entscheidungen eher in informellen Gesprächen getroffen, was die CG18 letztlich überflüssig machte.<sup>83</sup> Die Gruppe traf sich 1987 zum letzten Mal und wurde wenig später abgeschafft.

Wie beim Konzept der kritischen Masse stellt sich auch im Falle eines möglichen Leitungsorgans die Frage nach Zusammensetzung und Mitgliederbestimmung. Zudem würde ein derartiges Beratungsgremium quasi einer Formalisierung der *Green-Room-Treffen* gleichkommen. Der Versuch, eine solche Kleingruppe aufzuwerten und mit zusätzlichen Kompetenzen auszustatten, würde sicherlich nicht auf Zustimmung treffen, auch wenn viele WTO-Mitglieder den Status quo nicht als ideal bewerten. Ob dagegen ein Ausschuss ohne echte Entscheidungskompetenzen zur Konsensfindung beitragen würde, ist zweifelhaft. Schließlich wäre er dann ebenso zahnlos wie andere Teile des WTO-Sekretariats und würde als neues Organ möglicherweise zunächst eher weniger akzeptiert oder genutzt werden. Auch Rotationsverfahren würden wohl nicht zu einer Verfestigung des Ausschusses im WTO-System beitragen.

## Das Single-Undertaking-Prinzip

Neben dem Konsensprinzip ist angesichts der aktuellen Verhandlungsblockade auch der Grundsatz des *Single-Undertaking* in den Fokus der Kritik geraten. Die Entscheidung, WTO-Verhandlungen als Paket zu behandeln, wurde zu Beginn der Uruguay-Runde getroffen und in die *Punta del Este Declaration of 1986* aufgenommen. Damit sollten zum einen Reziprozität und gegenseitige Unterstützung bei verschiedenen WTO-Themen ermöglicht werden. Zum anderen wollte man der wachsenden Unübersichtlichkeit von GATT-Regeln (insbesondere der Kodizes) entgegenwirken. Seither können Delegationen sich keinem Zuständigkeitsbereich der Verhandlungen mehr entziehen und damit auch keinen Verhandlungspunkt ignorieren. Zu einer Verlängerung der Gespräche kann es nun schon dadurch kommen, dass ein Land Informationen über einen bestimmten Verhandlungspunkt einholt.

Immer häufiger wird daher eine Aufweichung des *Single-Undertaking-Prinzips* empfohlen.<sup>84</sup> Die Verzögerung der Beschlussfassung durch einzelne WTO-Mitglieder, die nur geringes Interesse an einem spezifischen Verhandlungsbereich haben, soll durch Gespräche vermieden werden, an denen sich nur die interessierten WTO-Mitglieder beteiligen. Dabei basieren Vorschläge, verstärkt sektorale oder plurilaterale Abkommen in der WTO zuzulassen, meist auf dem Konzept der kritischen Masse. Solche Abkommen<sup>85</sup> müssten also von bestimmten Staaten, die in dem betreffenden Sektor (oder Club) relevant sind, getragen werden, um haltbar zu sein.

### Eine WTO der »zwei Geschwindigkeiten«?

Der Vorschlag, in den Liberalisierungsverhandlungen der WTO verstärkt plurilaterale, sektorspezifische Abkommen zuzulassen, ist an sich nichts Neues, sondern eine Rückbesinnung auf entsprechende Abkommen

<sup>81</sup> Vgl. Richard Senti, *Die WTO auf dem Weg nach Katar: Anstehende Probleme und Herausforderungen*, Hamburg: Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA), 2001 (HWWA Discussion Paper 135), S. 13f, 21f.

<sup>82</sup> Vgl. Sylvia Ostry, *The World Trading System: In the Fog of Uncertainty*, Lehigh University, April 2004.

<sup>83</sup> Vgl. Rudisch, *Die institutionelle Struktur der Welthandelsorganisation* [wie Fn. 62], S. 8f.

<sup>84</sup> Vgl. u.a. Christina Langhorst, »Wohlstand durch Freihandel. Herausforderungen und Reformansätze für das Welthandelssystem«, in: *Die Politische Meinung*, 461 (April 2008), S. 61–64, <[www.kas.de/wf/doc/kas\\_13357-544-1-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_13357-544-1-30.pdf)>.

<sup>85</sup> Die Unterscheidung zwischen sektoralen und plurilateralen Verhandlungen ist nicht immer einfach. Als plurilaterale Abkommen werden in den WTO-Vertragstexten lediglich die beiden Agrarabkommen und die heute noch bestehenden Abkommen über öffentliches Auftragswesen und zivile Luftfahrt bezeichnet (siehe S. 32f), während sektorale Abkommen vorrangig im Industriegüterbereich verhandelt werden.

des GATT.<sup>86</sup> Demnach sollen zusätzliche Zollkürzungen auf freiwilliger Basis stattfinden, sofern eine kritische Masse von Marktteilnehmern in einem bestimmten Sektor darüber ein Einvernehmen erzielt. Aufgrund des Prinzips der Meistbegünstigung profitieren hiervon auch alle anderen WTO-Mitglieder, obwohl sie selbst an dem Abkommen nicht beteiligt sind. Sie erhalten Marktzugangsmöglichkeiten, ohne dass in diesem Sektor Gegenleistungen von ihnen erwartet werden.<sup>87</sup> Die Übernahme eines plurilateralen Abkommens in das WTO-System muss von sämtlichen Mitgliedern per Konsens beschlossen werden (siehe Ministererklärung von Hongkong). Damit wird vermieden, dass eine kleine Gruppe die künftige Verhandlungsagenda vorbestimmt.

Zugunsten plurilateraler Verhandlungen unter dem Dach der WTO spricht, dass sie für andere Länder transparenter sind als solche in der OECD oder parallel stattfindende Gespräche über Regionalabkommen.<sup>88</sup> Sie sind weder geographisch noch zahlenmäßig beschränkt und stehen im Prinzip allen WTO-Mitgliedern offen, die eine Liberalisierung im entsprechenden Sektor wünschen.<sup>89</sup> Die EU-Kommission führte dazu aus: »Sie [die Entwicklungsländer] könnten an den Verhandlungen teilnehmen und am Ende des Prozesses entscheiden, ob sie das Abkommen unterzeichnen oder nicht, basierend auf ihrer eigenen Bewertung des Nutzens des Abkommens (das sie selbst mit entworfen hätten) und ihrer eigenen Implementierungskapazitäten.«<sup>90</sup> So entsteht die Möglichkeit, dass ein Abkommen mit anfänglich wenigen Staaten zu einem multilateralen erweitert wird. Plurilaterale Abkommen könnten zudem für mehr Flexibilität innerhalb der WTO sorgen und neue Themen mit

weniger Aufwand einbinden.<sup>91</sup> Da diese Vorschläge eine Abkehr von Verhandlungen über »das ganze Paket« implizieren, ist häufig von einer WTO der »zwei Geschwindigkeiten« oder einer *multi-speed WTO* die Rede.

Eine WTO der zwei Geschwindigkeiten birgt allerdings auch Risiken, da gerade kleinen Entwicklungsländern in den komplexen Verhandlungen Nachteile drohen und Normen eingeführt werden könnten, die im Nachhinein schwer änderbar sind.<sup>92</sup> Zwar gelten die vereinbarten Liberalisierungsverpflichtungen nicht für alle WTO-Mitglieder, doch geraten dadurch auch die nicht beteiligten Länder unter Zugzwang. Denn ist ein plurilaterales Abkommen erst einmal in die WTO integriert, so warnen Kritiker, wird es auch für alle anderen Länder – ob Investoren oder Kreditgeber – als Maßstab dienen. Die Folgen für nicht mitverhandelnde Staaten wären dann alles andere als absehbar. Gerade die afrikanischen Entwicklungsländer kritisierten daher, dass in den Vertragstext der Hongkong-Erklärung formal die Möglichkeit von Sektorabkommen aufgenommen wurde. Sie befürchteten, dass damit eine Präferenzerosion einhergehen könnte und der Liberalisierungsdruck für sämtliche Staaten zunehmen wird.

Dass plurilaterale Sektorverhandlungen nicht immer ein Erfolgsgarant sind, zeigt sich bei den derzeitigen NAMA-Gesprächen.<sup>93</sup> In fast allen Sektorverhandlungen zeichnet sich bislang nicht die notwendige kritische Masse von etwa 90 Prozent des Welthandels ab. Die Probleme gleichen denen der Gesamtverhandlungen, denn auch hier sind Tauschprozesse notwendig: Wollen die Industrieländer Sektorabkommen in für sie wichtigen Bereichen wie dem Maschinenbau, müssen sie im Gegenzug auch Sektorabkommen akzeptieren, die eher im Interesse der Entwicklungsländer liegen, etwa beim Textilhandel. Letztlich verlaufen die Verhandlungen wieder nach dem Reziprozitätsprinzip.

<sup>86</sup> Vgl. WTO, »Plurilaterals: Of Minority Interest«, in: *Understanding the WTO*, <[www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/agrm10\\_e.htm#civil](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm10_e.htm#civil)>.

<sup>87</sup> Vgl. Walter Werner/Welf Werner, »WTO-Dienstleistungsverhandlungen – Stärkung des plurilateralen Ansatzes«, in: *Wirtschaftsdienst*, 86 (Mai 2006) 5, S. 317–321.

<sup>88</sup> Vgl. Guido Glania, »Various Approaches for Institutional Reforms within the WTO«, in: *Aussenwirtschaft*, 59 (März 2004) 1, S. 7–28 (14).

<sup>89</sup> Vgl. Ulf Gartzke, *Transatlantische Wirtschaftsbeziehungen. Ein Pfeiler in der Krise?*, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), 2004 (KAS-Arbeitspapiere 127/2004).

<sup>90</sup> Zitiert nach Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt und Entwicklung, *Die EU-Strategie für eine neue Welthandelsrunde*, <[www.blue21.de/PDF/InfobriefEUstrategie.pdf](http://www.blue21.de/PDF/InfobriefEUstrategie.pdf)>. Die EU unterstützt sektorale Verhandlungen zu Chemieprodukten, Edelsteinen und Maschinen.

<sup>91</sup> Vgl. Glania, »Various Approaches for Institutional Reforms within the WTO« [wie Fn. 88], S. 25.

<sup>92</sup> Vgl. Wolfe, *Can the Trading System be Governed?* [wie Fn. 48], S. 24.

<sup>93</sup> Die derzeit verhandelten Sektoren sind: Fahrzeuge und Zubehör, Fahrräder und Zubehör, Chemie, elektronische Produkte, Fisch und Fischereiprodukte, Forstprodukte, Edelsteine und Schmuckprodukte, Grundstoffe, Sportzubehör, Gesundheitspflege, medizinische Dienstleistungen, Handwerkzeuge, Spielzeuge, Textilien, Kleidung und Schuhe sowie Industriemaschinen.

Viele WTO-Mitglieder zögern auch deshalb mit der Unterzeichnung von Sektorabkommen, weil davon wegen der Meistbegünstigung auch Nicht-Teilnehmer profitieren, die sich ihrerseits einer Marktöffnung verweigern. Trittbrettfahrer können nicht ausgeschlossen werden. Beim *Single-Undertaking* stellt sich dieses Problem nicht, weil alle Mitglieder das gesamte Paket akzeptieren müssen.

Allerdings gibt es in der Geschichte des GATT auch Beispiele für erfolgreiche plurilaterale Abkommen, denen sich im Laufe der Zeit immer mehr Staaten angeschlossen und die so zu mehr Liberalisierung geführt haben. Die Frage, ob und gegebenenfalls wann plurilaterale Abkommen die gewünschte Liberalisierung bringen und in ein multilaterales Abkommen münden, lässt sich hier nicht abschließend beantworten. Mit den bisherigen plurilateralen Vereinbarungen hat man ganz unterschiedliche Erfahrungen gemacht. Zu den plurilateralen GATT/WTO-Abkommen (Annex 4 des Uruguay-Abkommens) gehören jene über Rindfleisch, Milchprodukte, zivile Luftfahrt und öffentliches Auftragswesen. Alle vier Abkommen wurden während der Tokio-Runde (1973–1979) geschlossen; heute existieren nur noch die beiden letztgenannten. Zu den besonders erfolgreichen plurilateral verhandelten Sektorabkommen zählen diejenigen über Informationstechnologien sowie über Finanz- und Telekommunikationsdienstleistungen. Die letzten beiden Bereiche unterliegen dem GATS. Das Informationstechnologie-Abkommen stellt insofern eine Art Sonderfall im Regelwerk der WTO dar, als gehandelte Informationstechnologien (Hardware, Software, Dienstleistungen) gleichermaßen in das Regelwerk von GATT, GATS und TRIPS passen.<sup>94</sup>

### Die internationalen Rindfleisch- und Milchabkommen

Das während der Tokio-Runde unterzeichnete und 1980 in Kraft getretene Abkommen über Rindfleischprodukte (*Bovine Meat Arrangement*, später umbenannt in *International Bovine Meat Agreement*) wurde vom Internationalen Fleischrat<sup>95</sup> des GATT/WTO (*International*

*Meat Council*) überwacht und bot ein Forum für die Belange des Handels mit Rindfleischprodukten. Die im selben Jahr in Kraft getretene Internationale Milchordnung (*International Dairy Arrangement*, später umbenannt in Internationales Milchabkommen, *International Dairy Agreement*) regulierte den Milchhandel der am Abkommen beteiligten Staaten. Ziel war, Liberalisierung und Expansion des Welthandels mit Milchprodukten unter stabilen Marktbedingungen voranzutreiben.<sup>96</sup> Wie beim Abkommen über Rindfleischprodukte gab es einen internationalen Rat, der sich um Zollsenkungen in diesem Bereich bemühte, das Abkommen mit seinen zehn Mitgliedern<sup>97</sup> überwachte und als Beratungsinstanz fungierte. Der Grund für diese beiden Agrarabkommen lag darin, dass die USA 1955 auf Basis von Artikel XXV des GATT eine Ausnahmeregelung (*Waiver*) für bestimmte Maßnahmen im Agrarbereich erhalten hatten. Wegen dieser Regelung war der Agrarsektor de facto aus den folgenden Verhandlungen des GATT ausgeschlossen. Erst in der Uruguay-Runde wurde der Agrarhandel wieder umfassend in die multilateralen Verhandlungen einbezogen.

Als 1995 die Abkommen über Landwirtschaft und über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen<sup>98</sup> in Kraft traten, wurden das Milch- und das Rindfleischabkommen überflüssig. 1997 strich man sie daher auf Wunsch der WTO-Mitglieder von der Liste der plurilateralen Abkommen der Organisation.<sup>99</sup> Ein weiterer Umstand veranlasste den Milchhandelsrat bereits 1995, den Abbruch der Verhandlungen über Exportpreise im Milchsektor zu empfehlen. Mehrere wichtige Milchexporteure waren nicht Mitglieder des plurilateralen Abkommens. Zu den sechs größten Lieferanten gehören neben der EU,

Neuseeland, Norwegen, Paraguay, Rumänien, die Schweiz, Südafrika, der Tschad, Uruguay und die USA.

<sup>96</sup> WTO, »Low stocks and reduced subsidies to sustain firm: Dairy prices, says WTO report«, 1995 Press Releases 34, 8.12.1995, <[www.wto.org/english/news\\_e/pres95\\_e/pr034\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/pres95_e/pr034_e.htm)>.

<sup>97</sup> Die Mitglieder waren: Argentinien, Bulgarien, die EU, Japan, Neuseeland, Norwegen, Rumänien, die Schweiz, der Tschad und Uruguay.

<sup>98</sup> *Agreement on Agriculture* (AOA) bzw. *Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures* (SPS).

<sup>99</sup> Vgl. WTO, »Signatories Terminate WTO Plurilateral Agreements on Meat and Dairy Products«, 1997 Press Releases 78, 30.9.1997, <[www.wto.org/english/news\\_e/pres97\\_e/pr78\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/pres97_e/pr78_e.htm)>; United States International Trade Commission (USITC), *The Year in Trade 1997*, Washington D.C. 1997 (USITC Publication 3103), S. 47.

<sup>94</sup> Vgl. Catherine L. Mann/Xuepeng Liu, »The Information Technology Agreement: Sui Generis or Model Stepping Stone?«, Paper presented at the Conference on Multilateralising Regionalism, September 2007, Genf.

<sup>95</sup> Die 17 Ratsmitglieder waren: Argentinien, Australien, Brasilien, Bulgarien, EG/EU-15, Japan, Kanada, Kolumbien,

Neuseeland und der Schweiz auch Australien, die USA und Polen. Letztere waren dem Internationalen Milchabkommen nicht beigetreten. Die Verhandlungen hatten also nur eine schwache Legitimationsbasis, und zu erwarten waren bestenfalls moderate Ergebnisse.<sup>100</sup> Daher wurden die Gespräche bis auf weiteres vertagt.<sup>101</sup>

Die geringen Liberalisierungserfolge unter dem Abkommen für Milchprodukte sind ein Beispiel dafür, dass plurilaterale Vereinbarungen nur dann Wirkungskraft entfalten, wenn sie eine kritische Masse an Mitgliedern umfassen. In diesem Fall verlor das Abkommen seine Daseinsberechtigung, weil mehrere Großexporteure von Milchprodukten außen vor geblieben waren. Allerdings sind das Milch- und das Rindfleischabkommen in ein größeres überführt worden, das multilateral verhandelt wurde<sup>102</sup> – ein Beleg dafür, dass plurilaterale Abkommen sehr wohl ein erster Schritt in Richtung Multilateralismus sein können. Die Gespräche über Milch und Rindfleisch könnten den Weg zur multilateralen Verhandlung der Abkommen für Landwirtschaft und SPS geebnet haben. Die kritische Masse, die den beiden plurilateralen Vereinbarungen fehlte, war am SPS-Abkommen beteiligt, das letztlich multilateral in Kraft trat.

### Das Abkommen über zivile Luftfahrt

Während also die beiden plurilateralen Agrarabkommen als Bestandteile des GATT '94 multilateralisiert wurden, fanden die zwei Vereinbarungen über den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen und das öffentliche Auftragswesen mangels Konsens lediglich als plurilaterale Abkommen Eingang in die WTO. Das Abkommen über zivile Luftfahrt (*Agreement on Trade in Civil Aircraft*), das für sämtliche nicht-militärischen Flugzeuge und deren Bestandteile gilt, trat am 1. Januar 1980 in Kraft. Die 21 Mitgliedstaaten, die sich daran beteiligten – darunter die meisten großen Exporteure

<sup>100</sup> Vgl. Vivien Knips, *Developing Countries and the Global Dairy Sector. Part I: Global Overview*, Rom: Food and Agriculture Organisation (FAO) (Pro-Poor Livestock Policy Initiative [PPLPI] Working Papers 30), <[www.fao.org/ag/againfo/programmes/en/pplpi/docarc/wp30.pdf](http://www.fao.org/ag/againfo/programmes/en/pplpi/docarc/wp30.pdf)>.

<sup>101</sup> Vgl. Ereny Hadjigeorgalis, *The US Dairy Industry and International Trade in Dairy Products*, New Mexico State University, September 2005 (Technical Report 42); USITC, *The Year in Trade 1997* [wie Fn. 99], S. 47.

<sup>102</sup> Nämlich in das »Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures«, siehe WTO, »Signatories Terminate WTO Plurilateral Agreements« [wie Fn. 99].

dieses Sektors –, verpflichteten sich dem Abbau von Importzöllen auf alle einschlägigen Produkte.<sup>103</sup> Außerdem reguliert das Abkommen die öffentliche Auftragsvergabe im Bereich der zivilen Luftfahrt sowie staatliche Beihilfen, auch wenn diese zugleich dem multilateralen WTO-Abkommen über Subventionen und Ausgleichszahlungen (*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*) von 1994 unterliegen. Mittlerweile sind insgesamt 30 WTO-Mitglieder der Vereinbarung beigetreten. Überwacht wird sie von einem Ausschuss für zivile Luftfahrt. Wie der Handelsstreit zwischen den USA und der EU über Subventionen für Boeing und Airbus zeigt, hat die Übereinkunft bislang jedoch wenig Schlagkraft entwickelt. Dies ist vor allem der Weigerung der EU geschuldet, das Abkommen über zivile Luftfahrt, welches 1979 aus der Tokio-Runde hervorgegangen war, im Rahmen des WTO-Subventionsabkommens zu überarbeiten. Ein solcher Schritt hätte zur Folge gehabt, dass Handelsstreitigkeiten unter dem WTO-Recht und nicht nach den Grundsätzen des Abkommens von 1979 verhandelt würden.

### Das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen

Der Bereich des öffentlichen Auftragswesens, also der Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen durch nationale, regionale und kommunale Stellen, war 1947 bei Unterzeichnung des GATT nicht in das Mandat aufgenommen worden. Da öffentliche Aufträge jedoch durchschnittlich 10 bis 15 Prozent des BSP eines Landes ausmachen, wurde dieser Sektor nachträglich in die Verhandlungen einbezogen. Entsprechende Bemühungen gab es bereits während der Tokio-Runde; das erste Abkommen wurde 1979 unterzeichnet und trat 1981 mit neun Mitgliedern (die EG als eines gezählt) unter dem Namen »GATT-Kodex Regierungskäufe« in Kraft. 1994 fand es in veränderter und erweiterter Form als »Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen« (*Agreement on Government Procurement, GPA*) Aufnahme in das WTO-Mandat – dabei wurden erstmals Dienstleistungsaufträge einbezogen. Das Übereinkommen machte die meisten öffentlichen Ausschreibungen der Vertragsstaaten für den internationalen Wettbewerb zugänglich. Vor

<sup>103</sup> Vgl. Bernhard Hoekman/Michel Kosteki, *The Political Economy of the World Trading System. The WTO and Beyond*, Oxford 2001, S. 380ff.



allem sollen die GPA-Regeln sicherstellen, dass Anbieter aus anderen beteiligten Staaten nicht diskriminiert werden. Inzwischen hat das Abkommen 39 Mitglieder und 19 Beobachter.

Um die Attraktivität des GPA zu steigern, beschlossen die WTO-Mitglieder im Dezember 1996 auf der Ministerkonferenz in Singapur, eine WTO-Arbeitsgruppe zur Erstellung einer Studie über den »Transparenzgedanken im öffentlichen Auftragswesen« einzurichten. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe sollten in ein multilaterales Transparenzabkommen einfließen. Inzwischen liegt dazu ein Entwurf mit dem Titel *Transparency in Government Procurement (TGP)* vor. Doch obwohl die EU und die USA dem plurilateralen Abkommen angehören und dessen Multilateralisierung unterstützen, ist die Zahl der am GPA beteiligten WTO-Mitglieder nach wie vor begrenzt. Gerade die Entwicklungsländer befürchten, durch ein bindendes Abkommen die Entscheidungsfreiheit über ihre Entwicklungsstrategie zu verlieren. Die meisten von ihnen sind keine zentralen Akteure auf den internationalen Vergabemärkten, so dass ihre Einbußen an nationaler Souveränität durch einen verbesserten Zugang zu den entsprechenden Märkten der Industriestaaten nicht wettgemacht würden. Das für WTO-Verhandlungen wichtige Prinzip der Reziprozität funktioniert bei den GPA-Verhandlungen also nur eingeschränkt.<sup>104</sup>

Während der Doha-Runde gerieten die Verhandlungen des plurilateralen GPA ins Stocken, weil man das Abkommen auf ungünstige Weise mit den Singapur-Themen verknüpfte, die von den Entwicklungsländern weithin abgelehnt werden. Eine Multilateralisierung des Abkommens ist damit gescheitert – obwohl es, gemessen am Handelsvolumen seiner Mitglieder, durchaus die Voraussetzungen des Konzepts der kritischen Masse erfüllt. Die kritische Masse ist also weder Garant für ein effektives Abkommen (wie das Beispiel der Subventionierung der zivilen Luftfahrt zeigt), noch ebnet sie in jedem Fall den Weg zu einem multilateralen Abkommen – vor allem auch deshalb, weil sich die Anforderungen an die kritische Masse im Laufe der Zeit verändern können (siehe dazu die folgenden Ausführungen zum Abkommen zur Informationstechnologien).

## Das Abkommen über Informationstechnologien

Weit erfolgreicher war das Abkommen zur Informationstechnologie (*Information Technology Agreement, ITA*) von 1996. Auf der WTO-Ministerkonferenz in Singapur unterzeichneten 29 Handelsminister (einschließlich jener der EU-Staaten) eine Erklärung über den Handel mit Informationstechnologiegütern. Darin wurde festgehalten, dass ein plurilaterales Abkommen dann in Kraft treten sollte, wenn seine Mitglieder rund 90 Prozent des Welthandels auf dem betreffenden Sektor stellten – eine Bedingung, die zunächst nicht erfüllt werden konnte; der Anteil der Unterzeichnerstaaten lag nur bei 83 Prozent. Doch in den folgenden Monaten gewann das ITA an Unterstützung. Die 90-Prozent-Marke wurde erreicht, nachdem weitere elf WTO-Mitglieder dem Abkommen beigetreten waren, und am 1. Juli 1997 trat es in Kraft.<sup>105</sup> Zu den Begründern des ITA gehörten die EU, die USA, Japan, Kanada, die Schweiz und die Türkei. Derzeit umfasst das Abkommen, dessen Verhandlungsergebnisse per Konsens beschlossen werden müssen, 71 Länder.

Die EU bemüht sich verstärkt um eine Neuverhandlung des ITA. Ziel ist, weitere Staaten miteinzubeziehen und die Liste der betroffenen Güter zu überprüfen und gegebenenfalls zu erweitern. Anders als unter dem GATT gilt hier nämlich kein negativer Liberalisierungsansatz, bei dem automatisch alle neuen IT-Produkte unter das Abkommen fallen würden, sondern ein Positivmodell, bei dem zu liberalisierende Güter explizit aufgelistet werden müssen. Interpretationsspielraum gibt es vor allem bei der Weiterentwicklung von IT-Produkten. Beispielsweise werden in der EU auf herkömmliche Drucker keine Zölle erhoben; neuere Apparate, mit denen man auch scannen oder faxen kann, dürfen hingegen nicht zollfrei in die EU eingeführt werden. Auch hier zeigen sich also Probleme hinsichtlich des Anwendungsbereichs. Besonders kritisch aber ist, dass wichtige internationale Akteure wie Brasilien, Mexiko und Südafrika nicht am ITA beteiligt sind.<sup>106</sup> Während das Abkommen bei seiner Inkraftsetzung durchaus eine kritische Masse von WTO-Mitgliedern in dem Sektor aufgewiesen hatte, schwand diese mit dem Aufstieg der neuen Wirt-

<sup>105</sup> Vgl. WTO, *Information Technology Agreement – Introduction*, <[www.wto.org/english/tratop\\_e/inftec\\_e/itaintro\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/inftec_e/itaintro_e.htm)>.

<sup>106</sup> Vgl. »IT-Streit weiter angeheizt durch US-Forderung nach WTO-Entscheidung«, *EurActiv*, 10.8.2008, <[www.euractiv.com/de/informationsgesellschaft/it-streit-angeheizt-us-forderung-wto-entscheidung/article-174776?\\_print](http://www.euractiv.com/de/informationsgesellschaft/it-streit-angeheizt-us-forderung-wto-entscheidung/article-174776?_print)>.

<sup>104</sup> Vgl. ebd., S. 380.

schaftsmächte. Entsprechend stockend gestalten sich die derzeitigen Verhandlungen unter dem ITA. Die EU ist beispielsweise nicht mehr bereit, Marktöffnungen unter dem Abkommen vorzunehmen, von denen auch große Nicht-Mitglieder profitieren, die keine Gegenleistung erbringen. Schwierig sind die Verhandlungen über ein ITA2 auch deshalb, weil einige Mitglieder Grundsätze des ITA1 rückgängig machen wollen.<sup>107</sup>

### **Sektorale Dienstleistungsabkommen: Telekommunikation und Finanzdienstleistungen**

Zu Beginn der Uruguay-Runde kam erstmals (hauptsächlich auf Initiative der USA) das Thema Dienstleistungen auf den Verhandlungstisch. Bereits damals gab es zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern deutliche Divergenzen in der Frage, wie dieser Bereich reguliert werden sollte. Der Kompromiss, der schließlich die Unterzeichnung des Dienstleistungsrahmenabkommens GATS ermöglichte, bestand darin, dass Vertragsmitgliedern weitreichende Freiheiten bei der Gestaltung ihrer Liberalisierungszugeständnisse eingeräumt wurden. Im GATS gilt das sogenannte Positivlisten-Prinzip, nach dem nur die Themen verhandelt werden, die einzelne Länder aktiv auf die Agenda setzen. Jedes WTO-Mitglied bestimmt selbst, welche Sektoren es für den internationalen Wettbewerb öffnen will. Während die im Rahmenvertrag des GATS festgelegten allgemeinen Verpflichtungen »Meistbegünstigung« und »Transparenz« für alle Dienstleistungssektoren gelten, entscheidet jedes Mitglied individuell über die Anwendung der spezifischen Verpflichtungen »Marktzugang« und »Inländerbehandlung«.<sup>108</sup> Trotz dieses Kompromisses mussten die Verhandlungen zu bestimmten Dienstleistungssektoren zunächst vertagt werden. Erst 1997 wurden die Abkommen über Basistelekommunikationsdienste und Finanzdienstleistungen unterzeichnet.<sup>109</sup> Diese Vereinbarungen wurden dem GATS im Vierten und Fünften Protokoll angehängt. In anderen Dienstleistungssektoren, beispielsweise beim See- und Luft-

verkehr, konnten noch keine sektoralen Abkommen geschlossen werden.<sup>110</sup>

Zu Beginn der Verhandlungen im Telekommunikationssektor machten 34 Regierungen Angebote für Liberalisierungen, fünf weitere beteiligten sich ohne Zusagen an den Gesprächen. Auch als 1996 die Zahl der Liberalisierungsofferten auf 48 anstieg, reichte dies noch nicht aus, um ein Abkommen über Basistelekommunikationsdienste (ABT) zu schließen. Nach weiteren Gesprächen wurde die Vereinbarung schließlich am 15. Februar 1997 von 69 WTO-Mitgliedstaaten unterzeichnet – sie umfasste nun 90 Prozent aller globalen Telekommunikationsdienstleistungen (gemessen am Wert).<sup>111</sup> Bis heute haben sich 107 Regierungen verpflichtet, einige oder alle Segmente ihrer Märkte für ausländische Anbieter zu öffnen, und 80 WTO-Mitglieder haben sich dem Referenzpapier des ABT verpflichtet. Der erfolgreiche Abschluss der Verhandlungen lässt sich aber nicht allein mit der kritischen Masse erklären. Auch die Gründlichkeit der Vorbereitungen dürfte dazu beigetragen haben: Es gab eine spezielle Verhandlungsgruppe<sup>112</sup> mit zunächst 19 Mitgliedern, die den Vertrag im Vorfeld über drei Jahre hinweg aushandelte. Eine dritte Erklärung könnte in der rasanten Entwicklung neuer Technologien und strukturellen Veränderungen auf diesem Sektor liegen – frühere Handelsbarrieren wurden dadurch wirtschaftlich unhaltbar.<sup>113</sup>

Auch das Abkommen über Finanzdienstleistungen zeigt, wie schnell sich plurilaterale Abkommen zu multilateralen ausweiten können. Die Verhandlungen über konkrete Liberalisierungszugeständnisse begannen 1991 und liefen parallel zu den Beratungen des Rahmenvertrags. Wie bei den Telekommunikationsdienstleistungen konnte das entsprechende Abkommen 1994 nicht als Teil der Schlussakte der Uruguay-Runde unterzeichnet werden; die Verhandlungen wurden vielmehr um ein Jahr vertagt. 1995 verweigerten dann die USA einem multilateralen Vertrag über die Liberalisierung des Handels von Finanzdienstleistungen die Zustimmung, da aus ihrer Sicht die Angebote der großen Schwellenländer insbesondere

<sup>107</sup> Vgl. Mann/Liu, »The Information Technology Agreement« [wie Fn. 94].

<sup>108</sup> Vgl. Stormy Mildner/Welf Werner, »Die entwicklungspolitische Dimension des Dienstleistungshandels«, in: *Zeitschrift Entwicklungspolitik*, 16/17 (2005), S. 33–38.

<sup>109</sup> Vgl. Thomas Fritz, *Das Dienstleistungsabkommen der WTO. Der Süden auf dem Abstellgleis?*, Berlin: Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt und Entwicklung – BLUE 21 e.V., <[www.blue21.de/PDF/GATSneu.pdf](http://www.blue21.de/PDF/GATSneu.pdf)>.

<sup>110</sup> Vgl. Jan Krancke, *Internationaler Handel mit Kommunikationsdienstleistungen. Anforderungen an ein multilaterales Regelwerk und die Reform des GATS*, Berlin u.a. 2003 (Kieler Studien Nr. 324).

<sup>111</sup> Vgl. Rode, *Weltregieren durch internationale Wirtschaftsorganisationen* [wie Fn. 8], S. 94.

<sup>112</sup> Die sogenannte »Negotiating Group on Basic Telecommunications« (NGBT).

<sup>113</sup> Vgl. Lutz Frühbrodt, *Die Liberalisierung der Telekommunikationsdienste*, Wiesbaden 2002.

Asiens unter Modus 3 (Erbringung einer Dienstleistung im Ausland durch örtliche Niederlassung) nicht ausreichten. Mit ihrem Nein versuchten die Amerikaner eine größere Marktöffnung im Ausland zu erzwingen. Die Verhandlungsführung wurde daraufhin von der EU übernommen, der die Beteiligung der großen Schwellenländer wichtiger war als deren weitreichende Marktöffnung. Noch im selben Jahr unterzeichneten 29 WTO-Mitglieder, inklusive der EU, ohne die Vereinigten Staaten ein Interimsabkommen über Finanzdienstleistungen, das dem Zweiten Protokoll des GATS angehängt wurde. Zwei Jahre später, nachdem wichtige Schwellenländer weitere Zugeständnisse gemacht hatten, traten auch die USA dem Abkommen bei – es umfasste mittlerweile 70 Mitglieder und 95 Prozent des gesamten Finanzdienstleistungshandels.<sup>114</sup> Bis heute haben 104 Staaten die Vereinbarung unterzeichnet.

Wie ist es zu erklären, dass nach anfänglich starker Opposition der Abschluss eines Finanzdienstleistungsabkommens letztlich doch gelang? Und lassen sich daraus Lehren für die gegenwärtigen plurilateralen Verhandlungen ziehen? Zum einen ging die Strategie der USA auf, Druck auf die Schwellenländer auszuüben. Ob ein solches Vorgehen auch in der Doha-Runde erfolversprechend wäre, ist angesichts der aktuellen Interessenlage allerdings fraglich. Außerdem spielten externe Faktoren eine Rolle. Der Abschluss der Vereinbarung wurde durch die Asienkrise von 1997 begünstigt – ein Scheitern der Gespräche hätte weltweit negative Folgen gehabt, und die Verhandlungsposition der asiatischen Länder war angesichts der Krise erheblich geschwächt. Zum anderen hatte aber auch das Interimsabkommen von 1995 eine hinreichende Anziehungskraft entwickelt. In diesem Fall wurde die kritische Masse nicht allein durch Staaten hergestellt, auch wenn der Beitritt der USA sicherlich eine zentrale Erfolgsvoraussetzung war. Für die Dynamik in den Verhandlungen sorgten vor allem externe Akteure, insbesondere eine Gruppe führender Finanzinstitute (*Financial Leaders Group*) mit Banken sowie Versicherungs- und Investmentgesellschaften – sie trugen maßgeblich zum Entstehen des Abkommens bei.<sup>115</sup>

Die beiden Beispiele zeigen, dass eine bestimmte Masse an Akteuren auch im Rahmen des GATS weiterreichende Liberalisierungsverpflichtungen erreichen kann. Dennoch darf man daraus nicht pauschal auf den Erfolg plurilateraler Abkommen in anderen Sektoren schließen.<sup>116</sup> Denn im Grunde entspricht das Verhandlungsformat des GATS ohnehin eher dem plurilateralen Ansatz als jenes des GATT – den Vertragsparteien ist schließlich freigestellt, welche der zahlreichen grenzüberschreitenden Dienstleistungsaktivitäten sie in die Verhandlungen einbeziehen möchten.<sup>117</sup> Zudem erweist sich an den beiden Fällen, dass der Abschluss von Abkommen höchst situativ bedingt ist und von zahlreichen internen wie externen Faktoren abhängt.

**114** Vgl. Bundesverband Deutscher Banken, *Liberalisierung von Bankdienstleistungen in der WTO*, Berlin 2001, S. 15; Rode, *Weltregieren durch internationale Wirtschaftsorganisationen* [wie Fn. 8], S. 94; Welf Werner, *Das WTO-Finanzdienstleistungsabkommen*, München 1999.

**115** Vgl. Fritz, *Das Dienstleistungsabkommen der WTO* [wie Fn. 109].

**116** Vgl. Jan Krancke, *Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels: Analyse des GATS und Perspektiven für die zukünftige Handelsliberalisierung*, Kiel, Oktober 1999 (Kieler Arbeitspapiere 954).

**117** Vgl. Mildner/Werner, »Die entwicklungspolitische Dimension des Dienstleistungshandels« [wie Fn. 108].

## Ergebnisse und Empfehlungen

Im Jahr 2009 wird es infolge der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise zu einem massiven Einbruch des Welthandels kommen. Die Weltbank schätzt in ihrem Bericht *Global Economic Prospects 2009*, dass der Welthandel erstmals seit 1982 schrumpfen könnte, und zwar um zwei Prozent. Ein Abschluss der Doha-Runde verspricht zwar keinen unmittelbaren Wachstumsimpuls (ein solcher wäre erst mit einiger Verzögerung zu erwarten) und würde damit auch nicht zur Überwindung der Krise beitragen. Nicht zu unterschätzen ist jedoch die symbolische Wirkung, die von einem Verhandlungserfolg ausginge, würde er doch die Handlungsfähigkeit sowohl der Staatengemeinschaft als auch der WTO unter Beweis stellen.

Angesichts der Krise besteht die Gefahr, dass viele WTO-Mitglieder, allen voran die USA, den Blick zunächst einmal nach innen richten werden. In einer Periode steigender Arbeitslosigkeit und zunehmender Unternehmensinsolvenzen bestimmen ökonomische Problemlagen und die davon abgeleiteten politischen Herausforderungen die nationalen Agenden. Die Doha-Runde könnte dabei leicht ins Hintertreffen geraten. Daher sollten jetzt wieder mehr Energien auf einen Abschluss der Runde gelenkt werden und die Verhandlungspartner eine größere Kompromissbereitschaft zeigen. Die EU könnte beim Thema Agrarzölle eine Vorreiterrolle übernehmen und so den Kooperationswillen der USA bei Agrarsubventionen, dem speziellen Schutzmechanismus für Entwicklungsländer sowie den Sektorverhandlungen stärken, jenen der großen Schwellenländer wiederum beim Thema Industriegüterzölle. Unverzichtbar für einen baldigen Verhandlungsabschluss ist, dass die neue Führungsgruppe der G6 (aus EU, USA, Australien, Japan, Brasilien und Indien) ihre internen Interessensdivergenzen überwindet und das gegenwärtige Führungsvakuum in der WTO schließt. Wichtig ist außerdem die Bildung von strukturell heterogenen Brückenkoalitionen. Sie tragen dazu bei, dass Interessenkonflikte überwunden werden, und sorgen für Akzeptanz und Legitimität von Entscheidungen. Vor allem aber bleibt die Mobilisierung innenpolitischer Unterstützung für die WTO und die Doha-Runde eine zentrale Voraussetzung für den Abschluss der Gespräche.

Gerade im Hinblick auf künftige Verhandlungen sollte über eine Reform der Entscheidungsfindung nachgedacht werden, in deren Zentrum der Grundsatz des *Single-Undertaking* steht. Die Aufweichung dieses Prinzips wurde bereits während der Ministerkonferenz in Hongkong 2005 vereinbart. Eine Reform des *Single-Undertaking* würde – anders als die Abkehr vom Konsensverfahren – keinen Bruch mit der Kultur der WTO bedeuten und wäre daher leichter zu verwirklichen. Auf diese Weise ließe sich möglicherweise ein Schritt zu mehr Effizienz bei gleichbleibender Akzeptanz und Legitimität vollziehen.

Allerdings müssen Verhandlungen einige wichtige Voraussetzungen erfüllen, um Aussicht auf Erfolg zu haben. Erstens muss die Übernahme eines plurilateralen Abkommens in das WTO-System von allen Mitgliedern per Konsens beschlossen werden. Damit wird vermieden, dass eine kleine Gruppe von Staaten die künftige Verhandlungsagenda vorbestimmt. Zweitens ist ein Beschlussvorschlag nur dann nachhaltig, wenn sich eine kritische Masse von WTO-Mitgliedern für ihn ausspricht. Sowohl plurilaterale als auch sektorale Abkommen müssen also über bestimmte in diesem Sektor relevante Mitglieder verfügen, um haltbar zu sein. Drittens darf das Prinzip der Meistbegünstigung nicht ausgehebelt werden – das heißt, auch Nicht-Mitglieder erhalten Marktzugangsmöglichkeiten, ohne dass in diesem Sektor Gegenleistungen von ihnen erwartet werden. Viertens ist auch bei sektoralen und plurilateralen Abkommen auf Reziprozität zu achten. Wollen also die Industriestaaten Sektorabkommen in für sie wichtigen Bereichen wie dem Maschinenbau erreichen, müssen sie im Gegenzug auch Sektorabkommen akzeptieren, die mehr im Interesse der Entwicklungsländer liegen, etwa beim Textilhandel.

Zudem sollte mittelfristig auf eine Erweiterung der Abkommen um neue Mitglieder hingearbeitet werden. Denn viele WTO-Mitglieder zögern, Sektorabkommen zu unterzeichnen, weil aufgrund der Meistbegünstigung auch Nicht-Mitglieder davon profitieren, die ihre eigenen Märkte nach wie vor abschotten. Schließlich muss das langfristige Ziel weiter darin bestehen, dass plurilaterale Abkommen in multilateralen aufgehen. Wenn zu viele Einzelverhandlungen parallel statt-

finden, kann das die WTO untergraben und für Unübersichtlichkeit sorgen. Beim Design der plurilateralen Abkommen muss deshalb darauf geachtet werden, dass sie dem Regelwerk jener Vereinbarungen – GATT, GATS oder TRIPS – entsprechen, in die sie letztlich überführt werden sollen, und dass sie auf Akzeptanz bei Nicht-Mitgliedern stoßen.

# Anhang

## Wichtige Ländergruppen in der WTO

Afrikanische Gruppe	<i>Gruppe der afrikanischen Staaten:</i> Ägypten, Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Demokratische Republik Kongo, Dschibuti, Elfenbeinküste, Gabun, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kamerun, Kenia, Kongo, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Mali, Marokko, Mauretanien, Mauritius, Mosambik, Namibia, Niger, Nigeria, Ruanda, Sambia, Senegal, Sierra Leone, Simbabwe, Südafrika, Swasiland, Tansania, Togo, Tschad, Tunesien, Uganda, Zentralafrikanische Republik
AKP-Staaten	<i>Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten:</i> Angola, Antigua und Barbuda, Barbados, Belize, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Demokratische Republik Kongo, Dschibuti, Dominica, Dominikanische Republik, Elfenbeinküste, Fidschi, Gabun, Gambia, Ghana, Grenada, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Haiti, Jamaika, Kamerun, Kenia, Kuba, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauretanien, Mauritius, Mosambik, Namibia, Niger, Nigeria, Papua-Neuguinea, Republik Kongo, Ruanda, Salomonen, Senegal, Sierra Leone, Simbabwe, St. Kitts und Nevis, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, Südafrika, Surinam, Swasiland, Tansania, Togo, Trinidad und Tobago, Tschad, Uganda, Sambia, Zentralafrikanische Republik
CARICOM	<i>Caribbean Community and Common Market (Karibische Gemeinschaft):</i> Antigua und Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaika, Montserrat, St. Kitts und Nevis, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, Surinam, Trinidad und Tobago
Cotton-4	<i>Koalition der größten afrikanischen baumwollproduzierenden Staaten:</i> Benin, Burkina Faso, Mali, Tschad
G4	<i>Gruppe der Vier:</i> Brasilien, EU, Indien, USA
G6	<i>Gruppe der Sechs:</i> Australien, Brasilien, EU, Indien, Japan, USA
G6+1	G6 plus China
G8	<i>Gruppe der Acht:</i> Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, Russland, USA
G20+	<i>Koalition verschiedener Entwicklungs- und Schwellenländer:</i> Ägypten, Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, China, Ecuador, Guatemala, Indien, Indonesien, Kuba, Mexiko, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Peru, Philippinen, Simbabwe, Südafrika, Tansania, Thailand, Uruguay, Venezuela
G33	<i>Koalition verschiedener Entwicklungs- und Schwellenländer mit vorwiegend kleinbäuerlicher Landwirtschaft:</i> Antigua und Barbuda, Barbados, Belize, Benin, Botswana, China, Elfenbeinküste, Demokratische Republik Kongo, Dominikanische Republik, Grenada, Guyana, Haiti, Honduras, Indien, Indonesien, Jamaika, Kenia, Kuba, Madagaskar, Mauritius, Mongolei, Mosambik, Nicaragua, Nigeria, Pakistan, Panama, Peru, Philippinen, St. Kitts und Nevis, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, Sambia, Senegal, Simbabwe, Sri Lanka, Südkorea, Surinam, Tansania, Trinidad und Tobago, Türkei, Uganda, Venezuela
G110	<i>Zusammenschluss verschiedener Entwicklungsländer-Koalitionen:</i> Afrikanische Gruppe, AKP-Staaten, CARICOM, Cotton-4, G-20, G-33, LDCs, NAMA-11, SVEs
LDCs	<i>Least Developed Countries (am wenigsten entwickelte Länder):</i> Afghanistan, Angola, Äquatorialguinea, Äthiopien, Bangladesch, Benin, Bhutan, Burkina Faso, Burundi, Demokratische Republik Kongo, Dschibuti, Eritrea, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Haiti, Jemen, Kambodscha, Kap Verde, Kiribati, Laos, Lesotho, Liberia, Madagaskar, Malawi, Malediven, Mali, Mauretanien, Mosambik, Myanmar, Nepal, Niger, Ruanda, Salomonen, Sambia, Samoa, São Tomé und Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tansania, Timor-Leste, Togo, Tschad, Tuvalu, Uganda, Union der Komoren, Vanuatu, Zentralafrikanische Republik
NAMA-11	<i>Koalition von Entwicklungs- und Schwellenländern bei den WTO-Verhandlungen über den Marktzugang im Industriegüterhandel:</i> Ägypten, Argentinien, Brasilien, Indien, Indonesien, Namibia, Philippinen, Südafrika, Tunesien, Venezuela
non-G6	Chile, Indonesien, Kanada, Kenia, Neuseeland, Norwegen
Quad	EU, Japan, Kanada, USA
SVEs	<i>Small Vulnerable Economies (Koalition der kleinen und wirtschaftlich schwachen Staaten):</i> Antigua und Barbuda, Barbados, Bolivien, Kuba, Dominica, Dominikanische Republik, El Salvador, Fidschi, Grenada, Guatemala, Honduras, Jamaika, Mauritius, Mongolei, Nicaragua, Paraguay, Papua-Neuguinea, Salomonen, St. Kitts und Nevis, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, Trinidad und Tobago

## Abkürzungen

ABT	Agreement on Basic Telecommunications (Abkommen über Basistelekommunikationsdienste)
AD	Antidumping
AOA	Agreement on Agriculture (Abkommen über Landwirtschaft)
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BSP	Bruttosozialprodukt
CRS	Congressional Research Service
DDA	Doha Development Agenda (Doha-Entwicklungsrunde)
EED	Evangelischer Entwicklungsdienst
GATS	General Agreement on Trade in Services (Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen)
GPA	Agreement on Government Procurement (Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen)
GSP (APS)	General System of Preferences (Allgemeines Präferenzsystem)
ICTSD	International Centre for Trade and Sustainable Development (Genf)
ISI	Importsubstituierende Industrialisierung
ITA	Information Technology Agreement (Abkommen über Informationstechnologien)
IWF	Internationaler Währungsfonds
NAM	National Association of Manufacturers
NAMA	Non-Agricultural Market Access (Marktzugang im Industriegüterhandel)
NGO	Non-Governmental Organization (Nichtregierungsorganisation)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
S+D	Special + Differential Treatment (Besondere und Differenzierte Behandlung der Entwicklungsländer)
SPS	Sanitary and Phytosanitary Measures (gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen)
TGP	Transparency in Government Procurement (Transparenz bei der Vergabe öffentlicher Aufträge)
TRIPS	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte am geistigen Eigentum)
USITC	United States International Trade Commission (Internationale Handelskommission der USA)
USTR	United States Trade Representative (Handelsbeauftragter der USA)
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)