

Nach der WTO-Konferenz von Nairobi: Wie geht es weiter mit der Welthandelsorganisation?

3

Im Dezember 2015 fand die 10. WTO-Ministerkonferenz in Nairobi statt. Wie sind die dort erreichten Ergebnisse zu bewerten?

Die WTO nach der Ministerkonferenz von Nairobi: Endet die Epoche multilateraler Regeln?

Die Erwartungen an die WTO-Ministerkonferenz in der kenianischen Hauptstadt Nairobi waren gering. Schon im Vorfeld hatte sich abgezeichnet, dass es keinen großen Wurf geben würde. Die Interessen wichtiger Mitgliedsländer unterschieden sich, und ein Abschluss der Doha-Runde wurde von nahezu keinem Beobachter erwartet. Angesichts der verbreiteten Skepsis kann man die Ministerkonferenz in Nairobi als moderaten Erfolg verbuchen. Einige Beschlüsse wurden gefasst und eine offene Konfrontation vermieden. Aber zugleich hat Nairobi deutlich gemacht, dass es immer schwerer fällt, globale Regeln zu vereinbaren. Künftig wird die Kooperation in Klubs vermutlich zunehmen, während der klassische Multilateralismus ausgedient hat.

Gedämpfte Hoffnungen

Nur wenige Beobachter reisten mit großen Erwartungen nach Nairobi. Die Unterstützung für einen Abschluss der Doha-Runde war insbesondere in den OECD-Ländern schwach. Zunehmend setzen die Mitgliedsländer der WTO auf bi- und plurilaterale Handelsabkommen. Bis Dezember 2015 waren der WTO 679 Handelsabkommen angezeigt worden. Neben dem multilateralen Handelssystem hat sich eine klare Alternative fest etabliert.

Bei der letzten WTO-Ministerkonferenz im indonesischen Bali Ende 2013 war ein Abkommen zur Beschleunigung der Zollabfertigung im Warenhandel vereinbart worden. Diese Übereinkunft wurde zu-

nächst als wichtiger Schritt zur Revitalisierung der WTO gesehen. Heute aber zeigt sich, dass die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, jenes Abkommen umzusetzen, begrenzt ist. Bis Anfang Dezember 2015 hatten erst 56 Länder das Abkommen ratifiziert. Für das Inkrafttreten ist jedoch mehr als die doppelte Zahl an Unterzeichnerstaaten erforderlich (vgl. *Bridges Negotiation Briefing* 2015, S. 4).

Am deutlichsten gingen im Vorfeld die Positionen hinsichtlich des Abschlusses der Doha-Runde auseinander. Einige OECD-Länder, darunter die USA, die EU und Japan, sträubten sich gegen eine Wiederholung der Forderung, die Doha-Runde müsse abgeschlossen werden. Stattdessen forderte die Gruppe zum einen die Fortsetzung der Gespräche in einem neuen Format. Gefordert wurde eine Abkehr vom »single undertaking«, also jenem Ansatz, in dem Nichts vereinbart ist, bevor nicht alles unter Dach und Fach ist. Zudem forderte diese Gruppe die Behandlung neuer Themen. Das zweite Lager bestand aus den großen Schwellenländern und wurde u.a. von China, Indien und Indonesien angeführt. Deren Argument war, keine Verhandlungen zu neuen Themen anzufangen, bevor das alte Mandat nicht abgeschlossen ist.

Wie ernst es den Befürwortern eines neuen Ansatzes war, machte der US-Handelsbeauftragte Michael Froman noch vor der Konferenzöffnung in einem Beitrag für die *Financial Times* deutlich (vgl. Froman 2015). Froman behauptete, die Doha-Runde sei gescheitert und die Welt müsse sich von den Beschränkungen (strictures) von Doha befreien. Explizit verwies er auf den Abschluss der Verhandlungen zum transpazifischen Abkommen TPP und die geplante Schaffung der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft TTIP. Es zeige sich, so Froman, dass bilaterale und plurilaterale Abkommen funktionieren würden. Nur der Multilateralismus stecke fest. In der Europäischen Kommission wurde mit



Heribert Dieter*

* Prof. Dr. Heribert Dieter ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Globale Fragen, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, und Gastprofessor für internationale politische Ökonomie an der Zeppelin Universität, Friedrichshafen.

Stirrrunzeln quittiert, dass Froman die EU-Handelskommissarin Mahlström kurzerhand zu seiner Unterstützerin erklärte, ohne sie konsultiert zu haben.

Froman blendete den Beitrag der USA zum beklagenswerten Zustand der Doha-Runde geflissentlich aus. Der US-Ökonom Timothy Wise widersprach Froman in einem Beitrag für die in Nairobi erscheinende Zeitung »The Standard«. Die USA würden Positionen vertreten, die für den Stillstand der Doha-Runde überhaupt erst verantwortlich seien. Insbesondere weigerten sich die USA seit Jahren, Subventionen im Agrarbereich im Allgemeinen und besonders für Baumwolle abzubauen (vgl. Wise 2015). Entwicklungsländer warten seit dem Abschluss der Uruguay-Runde auf entschlossene Schritte der Industrieländer – nicht nur der USA – in diesem Bereich, werden aber immer wieder vertröstet.

Im Vorfeld der Ministerkonferenz wurde abermals über die Subventionen für Baumwolle diskutiert. Schon bei der Ministerkonferenz in Hongkong im Jahr 2005 wurde ein Abbau der Subventionen beschlossen. Die USA verloren auch vor dem Streitschlichtungspanel der WTO und einigten sich 2014 mit Brasilien auf eine Zahlung von 300 Mio. US-Dollar an das brasilianische Institut für Baumwollforschung. Die USA haben seitdem ihre Subventionspolitik modifiziert, aber nicht vollständig aufgegeben (vgl. Bridges 2014). Im Vorfeld der Verhandlungen von Nairobi verknüpften die USA den weiteren Abbau von Baumwollproduktionssubventionen mit Fortschritten bei den Verhandlungen zu allgemeinen Agrarsubventionen und haben so eine breite Koalition geschaffen, die die Interessen der amerikanischen Bauern schützt.

Das mittelpträgliche Ergebnis

Vor dem Hintergrund niedriger Erwartungen wurden die Ergebnisse der Ministerkonferenz von Nairobi von vielen Beobachtern zum Teil begeistert gefeiert. Die chinesische Delegation nannte Nairobi einen »großen, großen Sieg«. Die Konferenz werde historische Bedeutung haben und sei ein wichtiger Schritt zur Förderung von Entwicklung (vgl. *Bridges Daily Update* 2015).

Bei Lichte betrachtet sind die erreichten Ergebnisse aber kein großer Wurf. Zwei Punkte sind zentral: Exportsubventionen im Agrarsektor werden künftig verboten sein, und im Handel mit Gütern der Informationstechnologie wurde ein plurilaterales Abkommen erneuert. Kein Konsens wurde hinsichtlich der Zukunft der Verhandlungen zur Doha-Runde erzielt, und dies wird die Arbeit der WTO erheblich belasten.

Ein Erfolg ist das in Nairobi beschlossene Verbot von Exportsubventionen im Agrarbereich. Seit langem war klar,

dass diese Art von staatlichen Zahlungen an Landwirte eine besonders handelsverzerrende Wirkung hat. Schon 2005 in Hongkong hatten die damaligen Handelsminister vereinbart, die Regeln für den Agrarhandel jenen für Industriegüter anzupassen: Dort sind Exportsubventionen schon lange verboten. Mit unmittelbarer Wirkung wurde ein Verbot von Exportsubventionen für Baumwolle aus Industrieländern beschlossen. Auch Entwicklungsländer müssen von 2017 an die Subventionierung von Baumwolle beenden.

So erfreulich diese Beschlüsse erscheinen mögen, sie können nicht darüber hinweg täuschen, dass Produktionssubventionen in der Landwirtschaft noch immer möglich sind. Industrieländer werden auch künftig ihre Bauern mit massiven staatlichen Zahlungen fördern können, ohne dass dies einen Verstoß gegen WTO-Regeln darstellen würde. Nach wie vor sind die Industrieländer nicht bereit, auf diese Maßnahmen zum Schutz der einheimischen Landwirtschaft zu verzichten. Subventionierte Lebensmittel aus europäischer oder amerikanischer Produktion werden weiterhin in Entwicklungsländern angeboten werden können. Lediglich die gezielte Subventionierung für den Export ist künftig verboten.

Bei der Bereitstellung von Nahrungsmitteln in Krisensituationen wurden die Mitgliedsländer ermahnt, künftig auf mögliche Folgen für lokaler Anbieter von Nahrungsmitteln zu achten. Nahrungsmittelhilfe soll nicht dazu führen, dass etablierte Märkte für Lebensmittel in Mitleidenschaft gezogen werden.

Für die Weltwirtschaft hilfreich ist der Abschluss des Informationstechnologieabkommens (ITA). Es handelt sich um ein plurilaterales Abkommen unter dem Dach der WTO. Zahlreiche, aber eben nicht alle Mitgliedsländer haben verabredet, den Handel mit bestimmten Elektronikprodukten von Zöllen zu befreien. Es handelt sich also einerseits um eine klassische handelsliberalisierende Maßnahme. Der Umfang des Handels dieser Produktgruppe ist immens und wird auf 1 300 Mrd. Dollar pro Jahr beziffert. Gerade im Bereich der Informationstechnologie haben sich globale Produktionsnetzwerke etabliert, deren Effizienz sich durch den künftigen Entfall von Zöllen erhöhen wird. Bei Smartphones etwa werden Komponenten in hochspezialisierten Fabriken in unterschiedlichen Ländern gefertigt, während die Endmontage häufig in China stattfindet. Der Entfall der Zölle wird die weitere Vertiefung der internationalen Arbeitsteilung in diesem Sektor ermöglichen.

Das erste ITA war bereits 1996 vereinbart worden. Die technologische Entwicklung führte aber dazu, dass der Handel mit den damals vereinbarten Produkten, etwa Floppy-Disks, heute keine Rolle mehr spielt, während es berührungsempfindliche Bildschirme noch gar nicht gab.

Das neue ITA ist aber vor allem deshalb interessant, weil es ein offenes System ist. In Nairobi haben sich 53 Staaten bereit erklärt, diesem Abkommen beizutreten. Aber das ITA ist kein geschlossener, sondern ein offener Club. Auch die nicht-teilnehmenden Mitgliedstaaten der WTO haben Zugang zu den zollfrei gehandelten Komponenten, müssen aber ihrerseits nicht (unmittelbar) nachziehen und die eigene Zollpolitik umstellen. Es handelt sich beim ITA um offenen Plurilateralismus, und diese Form der Zusammenarbeit gleichgesinnter Staaten wird in den kommenden Jahren vermutlich an Bedeutung gewinnen.¹ Die 53 teilnehmenden Länder der WTO haben mit dem Beschluss von Nairobi ein »critical mass agreement« geschaffen und damit eine Empfehlung der Warwick Commission aus dem Jahr 2007 umgesetzt (Warwick Commission 2007).

Die Idee dieser Art von Abkommen ist recht simpel. Mitgliedsländer, die in einem Teilbereich des Waren- oder Dienstleistungshandels eine Regulierung vereinbaren möchten, können dies tun und vereinbaren ein plurilaterales Abkommen in der WTO. Sie werden die Regulierung in Kraft setzen, wenn eine hinreichende Zahl anderer Mitgliedsländer ebenfalls beitrifft. Wird die kritische Masse erreicht, ist das Abkommen für die teilnehmenden Staaten attraktiv genug, um umgesetzt zu werden. Anders als bei den zahlreichen Freihandelszonen werden aber nicht-partizipierende Staaten nicht diskriminiert. Das Meistbegünstigungsprinzip der Nachkriegshandelsordnung bleibt erhalten.

Den Handelsministern waren die negativen Effekte der zahlreichen Freihandelsabkommen wichtig genug, um in Nairobi die Analyse der Nebenwirkungen zu beschließen. In den kommenden Monaten sollen die systemischen Effekte der Abkommen betrachtet werden. Dies tut not: Es ist vollkommen unklar, ob die multilaterale Ordnung durch die zahlreichen neuen Freihandelsabkommen Schaden nehmen wird. Optimisten hoffen zwar immer noch, dass die heutigen Abkommen Bausteine einer neuen Handelsordnung sein werden. Skeptiker erwarten indes eine Unterminierung der multilateralen Ordnung, vor allem durch die sogenannten Megaregionalabkommen TTIP und TPP.

Die Zukunft der WTO

Nicht nur die chinesische Delegation, sondern auch einige Journalisten begrüßten den Ausgang der Verhandlungen von Nairobi. Die Financial Times etwa stellte fest, die Doha-Runde sei nach langem, melodramatischem Todeskampf beerdigt worden. Der vorige, komatöse Zustand sei schlimm gewesen. Die FT ging so weit, die Verhandlungen zur Doha-Runde als eine der langwierigsten Possen der in-

ternationalen Politik zu bezeichnen.² Zwar sei der weitere Weg der WTO unklar, aber mit dem Ende von Doha könne der Multilateralismus nun auf ein neues Fundament gestellt werden.

Übersehen wird bei dieser wohlwollenden Zustandsbeschreibung zweierlei. Erstens entfällt künftig der Druck auf protektionistische Staaten, ihre Handelspolitik zu liberalisieren. Viele Staaten weisen auch nach vielen Schritten der Liberalisierung noch nennenswerte Reste wettbewerbsfeindlicher Handelspolitiken auf. Zwei Beispiele von vielen: Die USA erheben für die Hälfte des Fahrzeugmarktes – immerhin 8 Mio. Einheiten pro Jahr – einen Schutzzoll von 25% und verhindern damit Importe nahezu vollständig. Ebenso irritierend ist das seit 1920 bestehende Verbot, in der amerikanischen Binnenschifffahrt im Ausland hergestellte Schiffe einzusetzen. Die USA sind mit derartigen Praktiken allerdings keineswegs eine Ausnahme.

Zweitens wird es innenpolitisch schwerer werden, Liberalisierungsmaßnahmen durchzusetzen. In der Vergangenheit wurden Liberalisierungsmaßnahmen damit begründet, dass gesamtwirtschaftlich ein zusätzlicher Nutzen entsteht. Der Entfall von Arbeitsplätzen etwa in der Textilindustrie wurde kompensiert durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze in der Softwareindustrie. Politiker könnten künftig geneigt sein, auf die negativen Konsequenzen von Liberalisierungsprozessen zu verzichten und nur noch jenen Clubs beizutreten, in denen die einheimische Industrie wettbewerbsfähig ist. Die Weltwirtschaft würde unter dieser Politik leiden, weil zahlreiche protektionistische Reservate entstehen würden.

Den USA käme eine solche Entwicklung gewiss gelegen. Im Kern vertreten die USA inzwischen offensiv das Konzept einer »Globalisierung à la Carte«. Washington verbündet sich mit gleichgesinnten Staaten und vernachlässigt die multilaterale Ordnung. Diese Globalisierung nach Maß ist innenpolitisch einfacher: Zugeständnisse an andere Länder werden nur noch in begrenztem Umfang gemacht und sind auch nicht mehr nötig, weil die von den USA geschaffenen Clubs homogener als die WTO sind. Dieses Wunschkonzert kennt aber Verlierer: Auf der Strecke bleibt dabei eine Weltwirtschaftsordnung, die nicht zuletzt den ärmsten Entwicklungsländern die Chance gibt, am Welthandel teilzunehmen. Die wirtschaftliche Attraktivität dieser Länder ist gering, und häufig haben sie auch nicht das administrative Potenzial, an den komplexen Handelsvereinbarungen der Clubs teilzunehmen.

Die Abschlusserklärung von Nairobi ist aber keineswegs so eindeutig, wie es die Kritiker der Doha-Runde nahelegen. Es finden sich vielmehr beide Positionen: Neben dem Doha-kritischen Standpunkt findet sich auch die von zahlreichen Entwicklungsländern vertretene Forderung nach

¹ In der WTO werden Vereinbarungen, an denen mehrere, aber nicht alle Mitgliedstaaten der WTO teilnehmen, als plurilateral bezeichnet. Multilateral sind gemäß dieser Konvention nur Abkommen, die alle Mitgliedsländer abschließen.

² Vgl. *Financial Times* 2015. Wörtlich heißt es: »one of the longest-running farces in global policymaking«.

dem Abschluss der Runde vor dem Beginn neuer handelspolitischer Initiativen (vgl. Helble 2015). Die Entwicklungs- und Schwellenländer erinnern beharrlich an die offenen Fragen, vor allem im Bereich des Agrarhandels.

Generaldirektor Roberto Azevedo mahnte die Mitgliedstaaten, die Zukunft der WTO zu bedenken und forderte eine Richtungsentscheidung. Azevedo betonte in der Abschluss-erklärung, Inaktivität sei ebenfalls eine Entscheidung, und die Kosten einer Schwächung der WTO seien zu hoch (vgl. *Bridges Daily Update* 2015). Gegenwärtig hat es aber nicht den Anschein, als ob die multilaterale Handelsordnung eine sichere Zukunft hätte. Wahrscheinlicher ist ein Abgleiten der WTO in die Bedeutungslosigkeit.

Vor allem aus außenpolitischer Perspektive ist dies eine gefährliche Entwicklung. Durch die zunehmende Bedeutung von Freihandelsabkommen werden insbesondere ärmere Länder in ihren wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten eingeschränkt. Verhängnisvoll ist dies weniger für die USA, Japan oder China, sondern vor allem für die Europäische Union. Die Bekämpfung von Fluchtursachen in den Staaten Afrikas und Asiens wird ohne eine offene, transparente multilaterale Handelsordnung nicht gelingen. Ohne die WTO kehrt Diskriminierung in die internationalen Wirtschaftsbeziehungen mit Macht zurück. Deshalb gibt es sowohl aus politischer wie aus ökonomischer Perspektive nach Nairobi keinen Grund zu großer Zuversicht.

Literatur

Bridges (2014), »US, Brazil Clinch Deal Resolving Cotton Trade Row«, 2. Oktober, verfügbar unter: <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/us-brazil-clinch-deal-resolving-cotton-trade-row>.

Bridges Daily Update (2015), »WTO Members Clinch Agriculture Export Competition Deal, Weigh Next Steps for Negotiation Future«, verfügbar unter: <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/bridges-daily-update-5-overview-of-outcomes-of-wto%E2%80%99s-10th-ministerial-in>.

Bridges Negotiation Briefing (2015), »Special Nairobi Issue«, Dezember 2015, verfügbar unter: <http://www.ictsd.org/sites/default/files/bridges-weekly19-42a.pdf>.

Financial Times (2015), »The Doha Round finally dies a merciful death«, 22. Dezember, 8.

Froman, M. (2015), »Doha has failed: we need a new type of global trade deal«, *Financial Times*, 14. Dezember, 9.

Helble, Y. (2015), »Stunde null für den Welthandel«, *Neue Zürcher Zeitung*, 19. Dezember, verfügbar unter <http://www.nzz.ch/wirtschaft/stunde-null-fuer-den-welthandel-1.18665863>.

Warwick Commission (2007), *The Multilateral Trade Regime: Which Way Forward? The Report of the First Warwick Commission*. Coventry 2007, verfügbar unter: <https://www2.warwick.ac.uk/research/warwickcommission/worldtrade/report>.

Wise, T. (2015), »US cynical positions designed to produce deadlock«, *The Standard*, 18. Dezember, 61.



Rolf J. Langhammer*

Nach Nairobi: Das Ende multilateraler Liberalisierung naht

Das 10. Ministertreffen der Welthandelskonferenz in Nairobi/Kenia hat fünf Entwicklungen unterstrichen, die bereits seit einiger Zeit erkennbar waren, in Nairobi aber endgültig zum Durchbruch kamen.

1. Die Doha-Runde, 2001 als Entwicklungsrunde eingeleitet, ist de facto ad acta gelegt worden. Die USA, aber auch die EU und andere Industriestaaten haben neue Themen auf ihrer Agenda, die für die Entwicklungsländer keine Priorität haben und sich um Regeln für elektronischen Handel, Dienstleistungen, Investitionen und deren Schutz sowie um Schutz geistigen Eigentums herum bewegen. Diese werden in den beiden großen bilateralen Abkommen TTIP und TPP verhandelt. Hier spielt zukünftig die Musik. Agrarhandel, Ernährungs- und Nahrungsmittelsicherheit und Handelserleichterungen verbleiben als Themenschwerpunkte bei der WTO. Der letzte mutige Schritt, die Doha-Runde offiziell als gescheitert anzuerkennen, wurde nicht getan, aber inhaltlich spielt dies keine Rolle. Nennenswerte Verhandlungsressourcen werden in diese Runde nicht mehr eingebracht, nachdem die unterschiedlichen Positionen zwischen den USA und vielen Entwicklungsländern in Nairobi klar auf den Tisch kamen.
2. Von der WTO kann in Zukunft kein entscheidender Beitrag mehr zur multilateralen Liberalisierung des Welthandels, sondern im günstigsten Fall zur Erleichterung des Handels erwartet werden. Das muss nicht wenig sein, wenn man sich vor Augen führt, dass gerade in Entwicklungsländern hohe bürokratische Hürden bei der Zollabfertigung von Waren in den Häfen bestehen, die auch Nährboden für Korruption sind. Allerdings bedarf es jenseits der Ratifizierung des politischen Willens zur Umsetzung und der infrastrukturellen Voraussetzungen, so dass Handelserleichterungen zukünftig Hand in Hand

* Prof. Dr. Rolf J. Langhammer, Institut für Weltwirtschaft Kiel und WHU Otto Beisheim School of Management, Vallendar.

- mit Forderungen nach mehr finanzieller Unterstützung gehen werden.
3. Sektorspezifische plurilaterale Abkommen (wie die für Güter zum Umweltschutz oder zur Informationstechnologie) oder für Dienstleistungen werden an die Stelle multilateraler Abkommen treten. Ob die Plurilateralisierung zum Sprungbrett für Multilateralisierung werden wird oder ob bilaterale Abkommen diese Funktion erfüllen werden, ist offen. Letztere sind ambitionierter, erstere realistischer. In jedem Fall aber wird die Handelspolitik noch fragmentierter werden und sich damit weiter vom Ideal der Sektorneutralität von Zugeständnissen und der Nichtdiskriminierung von Sektoren oder Branchen entfernen. Konnte man nach dem Ende der Textilabkommen des letzten Jahrhunderts hoffen, dass jenseits der ewigen Sonderrolle der Landwirtschaft keine güterspezifische Sonderbehandlung mehr bestünde, sind es genau diese Abkommen, die jetzt den Stempel der WTO tragen. So wichtig einzelne Produkte wie Baumwolle für einzelne Länder sind, so bedenklich ist es aus allokativer Sicht, dass güterspezifische Regeln bis auf das einzelne Produkt heruntergebrochen werden.
 4. Die WTO steht weiterhin im Zielkonflikt zwischen Verteilungszielen (Sonderregeln für arme Länder) und allokativen Zielen (Regeldisziplin zur Durchsetzung des ursprünglichen Ziels der Nichtdiskriminierung). Sichtbar wurde dies in Nairobi bei den Entscheidungen in der Landwirtschaft. Der WTO-Generaldirektor rühmt die Übereinkünfte in der Landwirtschaft als großen, ja sogar historischen Erfolg. In der Tat könnte die Verpflichtung zur Beendigung von Exportsubventionen eine Bresche in die Myriaden von Interventionen im Agrarmarkt geschlagen haben, wäre da nicht die Tatsache, dass Exportsubventionen de facto keine Rolle mehr spielen. Die EU beispielsweise konnte also leicht zustimmen. Es kostete sie nicht viel. Dafür bleiben Exportkredite in der Landwirtschaft unter verschärften Voraussetzungen erhalten. Gleiches gilt für Nahrungsmittelhilfsprogramme und Lagerhaltungsprogramme für die Verteilung von Nahrungsmitteln an arme Bevölkerungskreise (von Indien auf der Bali-Konferenz 2013 durchgesetzt). Die Lagerhaltungsprogramme sind eine klare handelsverzerrende Maßnahme, auch wenn sie mit dem legitimen Ziel verbesserter Nahrungsmittelsicherheit gerechtfertigt erscheinen. Die Entscheidungen zum »Exportwettbewerb« in der Landwirtschaft verdeutlichen, dass es der WTO auch in Nairobi nicht gelungen ist, die berechtigten Verteilungsziele zugunsten der armen Länder dem besseren Instrument der Entwicklungszusammenarbeit zuzuweisen und dafür mehr allokativ erforderliche Regeldisziplin durchzusetzen. Eine Reihe von Vergünstigungen für Entwicklungsländer im Agrarhandel einschließlich des Rechts auf Erhebung von Zöllen bei plötzlichen Importanstiegen zementiert die bereits im GATT angelegte politisch gewollte, aber handelspolitisch fragwürdige und letztlich

willkürliche Unterscheidung zwischen Entwicklungsländern und Industrieländern. Auch wenn die Erfahrung der Vergangenheit deutlich gezeigt hat, dass sowohl Sonderrechte beim Marktzugang als auch Sonderrechte beim Schutz des eigenen Marktes ärmere Länder in ihrer Entwicklung nicht weiterbringen und dass diese Rechte besser durch mehr finanzielle Ressourcen ersetzt werden sollten, wehren sich die Entwicklungsländer gegen den Abbau der Sonderrechte. Die Abwehr von »Präferenzerosion« war in Nairobi ein wichtiges Verhandlungsziel vieler ärmerer Entwicklungsländer. Diese Länder konnten dabei noch einige besondere Vergünstigungen (beispielsweise Ursprungsregeln im Präferenzhandel) für sich verbuchen.

5. Die großen Fünf (USA, EU, Brasilien, Indien und China) sind weiterhin diejenigen, auf die es ankommt, wenn der gordische Knoten einer »mittelalterlichen« Institution (so das Urteil über die WTO von Pascal Lamy vor einigen Jahren) durchschlagen werden soll. In dieser Institution herrscht de facto das Konsensprinzip, weil sich die Industrieländer nicht überstimmen lassen wollen. Damit es überhaupt zu einem Abschluss kommt, muss jeder der fünf Mitglieder seine eigenen Interessen gegenüber den anderen vier Mitgliedern verteidigen, Konzessionen machen und gleichzeitig interessewährend für die anderen über 150 Mitglieder tätig sein. Angesichts historisch festgezurrtter Interessengegensätze, wie zwischen Indien und den USA bei den Themen Landwirtschaft und geistige Eigentumsrechte, sind die Formelkompromisse von Nairobi keine Überraschung. Die WTO selbst kann dabei nur »good offices« anbieten.

Wie geht es weiter? Die WTO stirbt nicht, aber sie verkommt zu einem Schatten dessen, was mit dem GATT und nach 1995 mit der WTO einmal als der wichtigsten »Global-governance«-Institution im Bereich der internationalen Wirtschaftspolitik intendiert war. Die vielen Zielkonflikte haben ihr Profil entscheidend verwässert. Immer mehr ist sie zu einer Institution der Entwicklungszusammenarbeit mutiert. Ihr »Flaggschiff«, der Streitschlichtungsmechanismus, hat ebenfalls gelitten, weil sich Streitfälle unübersichtlich über viele Jahre hinziehen, von den Parteien oft bewusst verschleppt werden, für Laien im internationalen Handelsrecht unverständlich bleiben und oft ausgehen wie das Hornberger Schießen. Die eigentlichen Entscheidungen fallen außerhalb der WTO. Zudem sorgt die ungleiche Verhandlungsmacht dafür, dass kleine Staaten vor riskanten und kostspieligen Klagen gegen große Mitglieder zurückscheuen, weil sie Vergeltungsmaßnahmen befürchten. Diese Sorge ist berechtigt, da große Mitglieder nachweisbar bei der Verteilung oder Rücknahme von Vergünstigungen zwischen Partnern und Nichtpartnern unterscheiden. Der WTO ergeht es nicht besser als anderen multilateralen Institutionen wie dem Internationalen Währungsfonds. Sie sind nicht Herr im eigenen Hause, sondern abhängig von der Kooperations-

bereitschaft der führenden Mitglieder. Ähnlich wie der Währungsfonds verfügt auch die WTO über einen einzigartigen Fundus von Expertise in der Analyse von Handel und Handelspolitik. Dies schlägt sich in den regelmäßigen Berichten und Bewertungen der Handelspolitik der einzelnen Mitglieder nieder, die aber, auch ähnlich wie beim Währungsfonds, in einer eher diplomatischen Sprache gehalten sind und daher verhallen. Auch Projekte, wie der Versuch, den internationalen Handel nicht mehr auf Produktionsbasis, sondern auf Wertschöpfungsbasis zu erfassen und damit der enormen Bedeutung grenzüberschreitender Wertschöpfungsketten und des intermediären Handels Rechnung zu tragen, mehren den Ruf der WTO als der besten unabhängigen Analyseinstanz im internationalen Handel und als Quelle für die besten statistischen Daten.

Ihre größten Herausforderungen liegen in der Bilateralisierung der Handelspolitik und den neuen Herausforderungen wie Investorenschutz oder die Abwägung von Handel gegen Schutz von Mensch und Umwelt (Vorsichtsprinzip), deren Regeln noch nicht multilateral vereinbart worden sind. Es ist der WTO bislang nicht gelungen, als offizieller Treuhänder der nichtbeteiligten WTO-Mitglieder mit am Verhandlungstisch von EU, USA oder den Pazifikanrainern bei TPP zu sitzen. Ihre Beteuerung, wonach regionale oder bilaterale Abkommen komplementär und nicht substitutiv zu globalen Abkommen sind, ist defensiv, fast resignativ. Die Überprüfung der Vereinbarkeit von regionalen oder bilateralen Abkommen als Ausnahme von der Meistbegünstigung mit dem Geist und Buchstaben von GATT und GATS hat keine Folgewirkungen. Das »Committee on Regional Trade Agreements« bleibt zahnlos, auch wenn es in Nairobi ein neues Untersuchungsmandat erhielt.

Wenn die Staaten die WTO nutzen, wann und wie sie es für richtig halten, nicht aber, wie es den Regeln und einer Verantwortung für »global governance« entspräche, sollten an sich die Nichtregierungsorganisationen (NROs) die engsten Verbündeten der WTO sein. Sie sollten gegen Merkantilismus und dem Druck von Exportinteressen gefeit sein, unter dem die Regierungen verhandeln. Dieses Bündnis ist bislang nicht zustande gekommen, vielleicht deshalb, weil auch für die NROs Verteilungsziele noch wichtiger sind als klare Regeln, die die mächtigen Mitglieder disziplinieren und für alle gelten. Vielleicht ist das der Weg, auf dem sich die WTO und NROs zukünftig gemeinsam bewegen sollten.



Marc Bungenberg*

Die Zukunft der WTO nach Nairobi

Die letzten beiden WTO-Ministerkonferenzen sind enttäuschend gewesen. Bali und Nairobi haben verglichen mit dem ambitionierten Start der Doha-WTO-Reformrunde des Welthandelsrechts im Schatten der Terroranschläge vom 11. September 2001 nur begrenzte Ergebnisse gebracht. Die sogenannte »Doha-Entwicklungsrunde« muss insoweit als gescheitert angesehen werden. Hieraus resultiert zwar ein Systemwettbewerb mit einem verstärkten Abschluss bi- und regionaler Verträge. Dennoch bleibt die WTO mit ihren multilateralen Abkommensverpflichtungen die Grundordnung des internationalen Handelsverkehrs.

Ausgangslage und Einführung

Die WTO-Rechtsordnung sollte mit der »Doha-Entwicklungsrunde« umfassend reformiert werden, dies u.a. vor dem Hintergrund der Terroranschläge des 11. September 2001 wie auch des immer komplizierter werdenden internationalen Handelsverkehrs. 9/11 hat deutlich gemacht, dass die Interessen der Entwicklungsstaaten stärker bei der Ausgestaltung der internationalen Rechtsordnung zu berücksichtigen sind. Offensichtlich gab es zunächst ein Bestreben, den Forderungen von Entwicklungs- und Schwellenländern bei der Ausgestaltung der Welthandelsordnung stärker Rechnung zu tragen. Es war geplant, dass allgemeinpolitische Anliegen wie Umwelt-, Verbraucher- oder auch der Menschenrechtsschutz eine stärkere ausdrückliche Verankerung finden. Letzteres war zwar schon in der Präambel des WTO-Übereinkommens erfolgt, im Rahmen der Reformen wurde dann später auch eine ausdrückliche Aufnahme in Einzelnormen diskutiert. Heute erfordern zudem die erweiterten globalen Wertschöpfungsketten ein umfassenderes internationales Regelungsgeflecht, welches Marktzugangsfragen für Investitionen etwa ebenso erfasst wie den

* Prof. Dr. Marc Bungenberg, LL.M., ist Direktor des Europa-Instituts und Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht an der Universität des Saarlandes sowie Gastprofessor an der Universität Lausanne.

Abbau von Hemmnissen entlang komplexer Produktionsketten. So müssen verstärkt sog. non-tariff barriers angegangen werden, ebenso wie die Thematik der Exportzölle, die heute – soweit nicht für einzelne Staaten in Beitrittsabkommen explizit ausgeschlossen – durch die WTO-Ordnung nicht erfasst sind. Da einzelne Staaten noch immer durch u.a. Subventionen Märkte beeinflussen, sollte auch hier nachgebessert werden. Beispielsweise ist das bestehende Antisubventionsabkommen nur im Warenbereich anwendbar, für den Dienstleistungssektor etwa fehlt ein vergleichbares Abkommen. Zahlreiche weitere Probleme sind mit dem Beitritt Chinas im Jahr 2001 aufgetreten, die ebenfalls anzugehen sind.

Das Scheitern der Reformagenda und dessen Folgen

Die Doha-Entwicklungsrunde muss heute – nach vielfachen Dauerverhandlungen in Genf und mehreren Ministerkonferenzen in Cancun, Hongkong, Neu Delhi, Genf, Bali und Nairobi – als gescheitert angesehen werden. Nur und erst die letzten beiden Ministerkonferenzen haben Erfolge erzielt, jedoch sehr bescheidene gemessen an der umfassenden Reformagenda, die mit den Ministerkonferenzen von Singapur (sog. Singapore Issues) und Doha (Doha Development Agenda) angestrebt worden war. In Bali wurde der Abschluss des Abkommens über Handelserleichterungen, auf der 10. Ministerkonferenz im Dezember 2015 in Nairobi mehrere Einzelabkommen im Agrarbereich beschlossen, wobei der vereinbarte Verzicht auf Subventionen für den Export von Agrarerzeugnissen wohl die größte Bedeutung haben dürfte.

Gründe für die nur sehr begrenzten Verhandlungserfolge dürften in den vielfachen Interessengegensätzen der WTO-Mitglieder, einer Stärkung der Verhandlungspositionen der Schwellenländer – China war während der Uruguay-Runde (1986–1994) noch gar nicht Mitglied der WTO – wie auch in dem Versuch eines Gesamtlösungsansatzes an Stelle von punktuellen kleinen Reformen zu sehen sein. Bei mehr als 160 an den Reformverhandlungen beteiligten Staaten ist es immer wieder zu unterschiedlichsten Blockbildungen gekommen, was faktisch zu Blockaden der Verhandlungen geführt hat, denn primäres Ziel ist seit Doha 2001, ein großes Vertragspaket mit weiterhin einem einheitlichen Mitgliederkreis an Stelle von vielen kleinen Paketen zu schnüren. Zumindest muss auch die Frage aufgeworfen werden, ob nicht von Anbeginn eine Überforderung der WTO-Ordnung billigend in Kauf genommen worden ist, indem neben technischen Reformanliegen auch Fragen von Entwicklungspolitik und Verteilungsgerechtigkeit, Umwelt- und Klimaschutz ebenso wie Menschenrechtsschutz in die WTO hineingetragen worden sind, obwohl hierfür andere internationale Organisationen und Regelwerke vornehmlicher Adres-

sat gewesen wären. Es wurde zudem auf wohl nicht mehr zeitgemäße Verhandlungsmodi zurückgegriffen. Zuletzt ist das Budget der WTO seit Jahren konstant, was eine Ausdehnung der Aktivitäten der Organisation per se in Grenzen halten dürfte.

Zwar haben die EU und andere führende Wirtschaftsmächte immer wieder die Bedeutung von multilateralen Problemlösungen hervorgehoben, faktisch wird aber seit längerem die »zweitbeste« Lösung verfolgt, nämlich der Abschluss von bilateralen, regionalen und interregionalen Abkommen. Unmittelbare Folge des Scheiterns der Reformagenda ist damit nun ein insoweit verstärkter Systemwettbewerb zwischen den Wirtschaftssupermächten. Die WTO-Mitglieder müssen jeweils ihre eigene Bevölkerung und die auf ihrem Territorium angesiedelten Unternehmen mit möglichst guten Handlungsmöglichkeiten ausstatten, wozu auch ein liberales Außenhandelssystem zu zählen ist. Da dies innerhalb der multilateralen WTO-Abkommen derzeit nicht ausreichend möglich erscheint, ist die Folge seit nunmehr ca. zehn Jahren ein verstärkter bilateraler, regionaler und interregionaler Ansatz. Dies kommt zuletzt sehr deutlich in der Mitteilung der Kommission »Handel für alle« vom Oktober 2015 zum Ausdruck: *»Das multilaterale System muss der Eckpfeiler der Handelspolitik der EU bleiben. Das WTO-Regelwerk bildet den Grundstein der Welthandelsordnung. (...) Sollte es bei der WTO zu keinen Fortschritten kommen, würden die anfälligsten Entwicklungsländer sowie die Länder ohne eine aktive bilaterale oder regionale Agenda zu den größten Verlierern zählen.«* Die EU verhandelt derzeit tatsächlich neben dem Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) mit den USA praktisch in dessen Schatten mit einer Vielzahl von Staaten Handels- und/oder Investitionsschutzabkommen, so u.a. mit Japan, China, Myanmar und zukünftig auch Australien, Neuseeland sowie wohl auch Taiwan und Hongkong. Verhandlungen mit Vietnam, Singapur und Kanada wurden bereits abgeschlossen. Gleiches gilt für die anderen Wirtschaftssupermächte. Dazu gehört die kürzlich unterzeichnete Transpazifische Partnerschaft (TPP) mit den USA, Australien, Brunei, Chile, Japan, Kanada, Malaysia, Mexiko, Neuseeland, Peru, Singapur und Vietnam, die die vorerst größte Freihandelszone der Welt bilden wird. Bestandteil dieser Abkommen sind vielfach Themengebiete, die sich einstmals auch auf der Doha-Entwicklungsagenda gefunden haben, so das Wettbewerbs-, Vergabe- und Investitionsschutzrecht. Auch wenn diese ganzen Verhandlungen und insbesondere das TTIP hochumstritten sind – im Vergleich zu weiteren Fortschritten innerhalb der umfassenden Doha-Runde sieht es selbst bei TTIP-Verhandlungen geradezu rosig aus. Ein Abschluss ist jedenfalls nicht ganz unwahrscheinlich. Sollten allerdings TPP und TTIP scheitern, würden Verhandlungen im Rahmen der WTO einen neuen Impuls bekommen.

Neben diesen bilateralen und regionalen Abkommen werden auch zunehmend sektorspezifische Abkommen, die eigent-

lich handelspolitische Schwerpunkte haben, als Abkommen außerhalb der WTO angegangen. Seit 2013 laufen Verhandlungen eines umfassenden (zunächst) plurilateralen Dienstleistungsabkommens (Trade in Service Agreement – TiSA). Dieses zwischen 23 WTO-Mitgliedern geplante Abkommen würde ca. 70% des heutigen weltweiten Dienstleistungshandels abdecken. Basierend auf dem GATS, beinhaltet das TiSA dessen Kernvorschriften, insbesondere hinsichtlich des Anwendungsbereichs, der Definition, des Marktzugangs, der Inländerbehandlung sowie der Ausnahmeregelungen. Mit dem TiSA wird das Ziel der Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte verfolgt sowie die Verbesserung der Regelungen in den Bereichen Lizenzvergabe, Finanzdienstleistungen, Telekommunikation, E-Commerce, Seetransport und »im Ausland tätige Dienstleister«. Des Weiteren wird seit Juli 2014 zwischen der EU und 13 anderen WTO-Mitgliedern über ein Abkommen über die Liberalisierung des Handels mit umweltfreundlichen Produkten verhandelt. Die an den Verhandlungen derzeit beteiligten Staaten decken knapp 90% des globalen Handels mit umweltfreundlichen Produkten ab. Zunächst steht der Abbau tarifärer Handelshemmnisse für eine umfassende Liste von umweltfreundlichen Produkten, die insbesondere zur Verbesserung der Luft- und Wasserqualität sowie zur Erleichterung der Abfallbewirtschaftung beitragen und die Luftverschmutzung eindämmen sowie einen Beitrag zur Erzeugung erneuerbarer Energien leisten, im Mittelpunkt der Verhandlungen. Später sollen die Verhandlungen aber auch auf nichttarifäre Handelshemmnisse sowie Dienstleistungen im Zusammenhang mit exportierten, umweltfreundlichen Produkten ausgeweitet werden. Ein dritter Bereich betrifft den Handel mit Informationstechnologie. Bei dem Information Technology Agreement (ITA) handelt es sich um ein »inoffizielles« plurilaterales Abkommen im Rahmen der WTO, das im Dezember 1996 abgeschlossen und mittlerweile von 81 WTO-Mitgliedern unterzeichnet wurde. Die Vertragsstaaten decken ca. 97% des Welthandels mit Informationstechnologien ab. Sie verpflichten sich zur Abschaffung der Zölle auf alle vom ITA umfassten IT-Produkte. Im Juni 2012 starteten Verhandlungen über die Ausweitung des ITA auf neue IT-Geräte. Diese Verhandlungen wurden am 24. Juli 2015 erfolgreich abgeschlossen.

WTO-Recht auch weiterhin Grundordnung der internationalen Wirtschaft und Basis für die Weiterentwicklung des internationalen Wirtschaftsrechts

Auch wenn – einschließlich dieses Beitrags – vielfach über das Scheitern der Doha-Runde geschrieben und geredet wird – dies ist keinesfalls gleichzusetzen mit einem Scheitern der WTO als solcher. Die WTO hat heute 162 Mitglieder, und 21 Staaten verhandeln derzeit über einen Beitritt. Seit dem Beitritt Chinas und Russlands sind damit alle Wirtschaftsmächte in einen einheitlichen Regelungsrahmen eingebun-

den. Nicht unterschlagen werden darf sodann in diesem Zusammenhang, dass die WTO mit ihrer Gründung ein überaus effektives Streitschlichtungssystem – ein Hybrid zwischen politischem und gerichtlichem Mechanismus – eingeführt hat. Über 500 bislang beim WTO Dispute Settlement Body anhängig gemachte Verfahren belegen dies, ebenso wie die Tatsache, dass sich Reformvorschläge u.a. im Investitionsschutzbereich offenbar vielfach am WTO-Dispute Settlement Mechanismus orientieren. Das Streitbelegungsverfahren der WTO dient der EU immer wieder als Instrument, gegenüber China die Einhaltung zumindest von Grundregeln eines marktwirtschaftlichen Systems einzufordern und den USA vor Augen zu führen, dass auch für die mächtigste Wirtschaftsmacht der Welt Spielregeln gelten. Irgendein Veto-Recht besteht für kein Mitglied. Die Panel- und Appellate-Body-Berichte dienen als Grundlage für Beitrittsprotokolle, werden in der Wissenschaft rezipiert und fungieren als Anhaltspunkt für die Rechtsprechung von nationalen wie internationalen Gerichten im Bereich des transnationalen Wirtschaftsrechts.

Wenn das »Doha-Scheitern« auch zu verstärkter Regionalisierung führt, hat diese aber dennoch den Regeln der WTO-Rechtsordnung zu folgen. Art. XXIV GATT legt insoweit die entscheidenden Vorgaben für regionale Handelsabkommen fest; Zölle müssen in diesen nahezu flächendeckend abgeschafft werden, eine einfache Zollreduktion ist nicht ausreichend.

Die große Bedeutung der WTO wird auch am Beispiel des Status Chinas deutlich und allgemein den Verpflichtungen, denen Neumitglieder der WTO unterworfen werden. Für China wurde einerseits in dessen Beitrittsprotokoll 2001 festgelegt, dass es am Ende 2016 mit einem Statuswechsel hinsichtlich seiner Einordnung als Staat mit Nichtmarktwirtschaft rechnen kann. Gleichzeitig bestehen aber vielfache »Spielregeln«, wie WTO-Mitglieder mit China ab diesem Zeitpunkt umzugehen haben; politische Willkürentscheidungen werden damit zurückgedrängt und einem vorhersehbaren und damit rechtsstaatlich orientierten Prozedere unterworfen.

Die zukünftige Bedeutung der WTO für die Weltwirtschaft wird aber insbesondere davon abhängen, ob es gelingt, materiellrechtliche Entwicklungen in unterschiedlichsten Bereichen auf bilateraler, regionaler oder auch interregionaler Ebene langfristig wieder in den WTO-Rahmen zu integrieren. Dafür, dass dies gelingen kann, spricht, dass Themenbereiche, die zu dem einen oder anderen Zeitpunkt auch auf der WTO-Reformagenda gestanden haben, derzeit im Rahmen von bilateralen Abkommen weiterentwickelt werden. Als Beispiele hierfür können Investitionsschutzrecht, Vergaberecht und Wettbewerbsrecht angeführt werden. So findet das Vergaberecht heute u.a. Aufnahme in alle Abkommen, die die EU mit Drittstaaten abschließt. Damit wird eine zunehmend große Zahl an Staaten an eine strukturierte und verfahrens-

rechtlich ausgestaltete Auftragsvergabe herangeführt. Bei diesen Drittstaaten dürfte damit die Bereitschaft steigen, sich auch durch pluri- oder gar multilaterale Vorschriften auf WTO-Ebene zu binden. Gleiches kann für das Wettbewerbsrecht einschließlich des Subventionswesens gelten. Im Investitionsschutzbereich – ein Rechtsgebiet, das derzeit durch über 3 300 überwiegend bilaterale Verträge als sehr zersplittert angesehen werden muss – könnte jedenfalls der Streitschlichtungsmechanismus der WTO institutionell erweitert einen multilateralen Ansatz für eine Berufungsinstanz in Investitionsstreit- und -schiedsverfahren bieten. Wenn solche Verknüpfungen gelingen, könnten diese teilweise negativ als »Termiten im Welthandelssystem« angesehenen Regionalabkommen vielmehr positiv als »stepping stones« für neue Entwicklungen im WTO-Bereich Nutzen bringen.

Hier wird zugleich deutlich, dass Einzelbereiche langfristig notwendigerweise auch multilateral verhandelt werden müssen, so etwa die Frage der Möglichkeit, gegen staatlich verursachte Handels- und Wettbewerbsstörungen vorzugehen, damit alle WTO-Mitglieder die gleichen Verteidigungsmöglichkeiten haben. Dies gilt insbesondere auch für alle Fragen der Handelserleichterungen. Durch bilaterale und regionale Abkommen wird die Errichtung gerade solcher Wertschöpfungsketten gefördert, die von diesen Abkommen hinsichtlich ihres sachlichen und persönlichen Anwendungsbereichs erfasst sind; es kommt zu Verschiebungen im internationalen Handel. Die nicht an Abkommen beteiligten Staaten sind die Verlierer, oftmals sind es die Entwicklungsländer. Eine Reintegration dieser Verlierer kann wohl nur über eine Ausdehnung des internationalen Regelwerks erfolgen.

Fazit

Die WTO-Rechtsordnung ist weiterhin die Grundordnung der internationalen Wirtschaft. Konkrete Fortentwicklungen, die den Anforderungen der internationalen Wirtschaft gerecht werden, erfolgen zwar derzeit zumeist außerhalb der WTO. Langfristig sollten sie aber – gegebenenfalls über plurilaterale Abkommen, die für einen Beitritt aller WTO-Mitglieder offen sind – in den WTO-Rechtsrahmen integriert werden. So ist auch beispielsweise bei den TiSA-Abkommensverhandlungen seitens der an den Verhandlungen teilnehmenden Staaten angedacht, dass weitere WTO-Mitglieder dem Abkommen beitreten, damit dieses letztendlich in den WTO-Rahmen integriert und schließlich multilateralisiert werden kann. Eine Multilateralisierung der TiSA-Vereinbarungen soll über Art XVIII GATS erfolgen.

Spannend bleibt also, ob sich auf der multilateralen WTO-Grundlage allein eine diverse regionale Konkretisierung entwickelt oder sich vielmehr die regionale Entwicklung nur als Zwischenschritt zu einer weiteren Multilateralisierung darstellt. Eine solche dürfte dann in kleinen Schritten erfol-

gen, da es heute – wie die Doha-Runde gezeigt hat – schwierig ist, eine Vielzahl von Einzelbereichen gleichzeitig einer multilateralen Verankerung zuzuführen. Offenheit sollte dabei seitens aller Akteure für neue Verhandlungsmodelle zur Weiterentwicklung der internationalen Wirtschaftsordnung mit verschiedensten Spill-over-Effekten bestehen, denn eines ist zumindest mit »Doha« deutlich geworden: Eine Verhandlungsrunde mit vergleichbarem Umfang und Erfolg wie in der Uruguay-Runde, die zur Gründung der WTO und zum Abschluss von GATS, TRIPs und Streitschlichtungsmechanismus geführt hat, wird es zukünftig wohl nicht mehr geben.

Literatur

Bhagwati, J. (2008), *Termites in the Trading System – How Preferential Agreements Undermine Free Trade*, Oxford University Press, Oxford.

Bungenberg, M. (2013), »Preferential Trade and Investment Agreements and Regionalism«, in: R. Hofmann, St.W. Schill und Chr.J. Tams (Hrsg.), *Preferential Trade and Investment Agreements*, Nomos, Baden-Baden, 269–288.

Cottier, Th. (2015), »The Common Law of International Trade and the Future of the World Trade Organization«, *Journal of International Economic Law* 18, 3–20.

EU-Kommission (2015), *Handel für alle Hin zu einer verantwortungsbewussteren Handels- und Investitionspolitik*, Oktober, verfügbar unter: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf.

Hahn, M., M. Matsushita, P.C. Mavroidis und Th.J. Schoenbaum (2015), *The World Trade Organization – Law, Practice, and Policy*, 3. Aufl., Oxford University Press, Oxford.



Andreas Freytag*



Catherine Grant Makokera**

WTO-Ministerkonferenz in Nairobi: Implikationen für Afrika

Die 10. Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) war die erste Veranstaltung dieser Art, die in einem afrikanischen Land stattfand. Dies ist eine bemerkenswerte Tatsache an sich. Das reicht natürlich nicht, um wichtig für Afrika zu werden. Vielmehr fragt sich, ob es für die afrikanischen Mitglieder der WTO relevante Erfolge gab. Dies ist in der Tat der Fall. Denn zum ersten Mal war die WTO in der Lage, umfangreiche Verpflichtungen in Bezug auf den Agrarhandel zu vereinbaren. Das Verhandlungsergebnis ist ein technisches Paket, das nicht viel Aufmerksamkeit in den Medien erhielt. Dennoch ist es ein wichtiges Ergebnis für einen multilateralen Prozess, der vor großen Herausforderungen steht. Die Verhandlungsführer können mit Recht stolz darauf sein, schien eine Einigung sogar noch wenige Tage vor der Ministerkonferenz im Dezember 2015 eher unmöglich zu sein.

Landwirtschaft ist in der Regel für etwa ein Drittel des afrikanischen Bruttoinlandsprodukts verantwortlich und beschäftigt fast zwei Drittel der afrikanischen Arbeitskräfte. Es weist ein enormes Potenzial für zukünftiges Wachstum auf und könnte einen wesentlichen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung Afrikas leisten. Dazu gehören sowohl das Wachstum durch die traditionelle Landwirtschaft als auch die verstärkte Beteiligung von Unternehmen aus Afrika an Wertschöpfungsketten im Nahrungsmittelbereich. Die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen im Agrarhandel ist seit langem eines der wichtigsten Ziele der afrikanischen Mitglieder der WTO und wird als Schlüssel für die weitere Entwicklung der multilateralen Handelsordnung gesehen.

Das Nairobi-Paket liefert dies in gewisser Weise. Der Ministerbeschluss über den Exportwettbewerb umfasst die lang

erwartete Abschaffung der Exportsubventionen für landwirtschaftliche Erzeugnisse sowie eine Beschränkung anderer potenziell verzerrender Aktivitäten, wie z.B. die Verwendung von Nahrungsmittelhilfe und das Engagement der staatlichen Handelsunternehmen. Es wurde überdies vereinbart, eine dauerhafte Lösung für die Ernährungssicherung und den besonderen Schutzmechanismus (»safeguard clauses«) für Entwicklungsländer zu finden. Die Verhandlungen in diesen beiden Bereichen sind noch nicht abgeschlossen, haben aber einen Schub in Nairobi erhalten.

Die am wenigsten entwickelten afrikanischen Länder werden auch von den Entscheidungen über präferenzielle Ursprungsregeln und die Verlängerung der Ausnahmeregel im Dienstleistungshandel für die LDCs bis zum 31. Dezember 2030 profitieren. Ebenso gibt es einen spezifischen Ministerbeschluss zu Baumwolle, ein Thema, das den afrikanischen Regierungen seit langem am Herzen liegt; insbesondere geht es um einen verbesserten Marktzugang für Entwicklungsländer sowie um die Begrenzung der internen Stützung und das Verbot von Exportsubventionen der Industrieländer.

Der Beitritt von Liberia (zusammen mit Afghanistan) zur WTO zeigt außerdem, dass die WTO weiterhin sehr attraktiv für die afrikanischen Länder ist. Algerien, Äthiopien und Sudan sind unter den Ländern, die immer noch Verhandlungen über ihren Beitritt führen. Es gibt keinen Zweifel daran, dass die Existenz und Durchsetzung einer regelbasierten multilateralen Handelsordnung für kleinere Länder mit geringem Marktanteil und wenig Macht kritisch bleibt. Afrikas Anteil am Welthandel liegt bei rund 2%, wobei die Konzentration auf den Exporten von Mineralien und Rohstoffen liegt.

Mit Blick auf die Regelbasierung der Handelspolitik kann das Ministertreffen in Nairobi als Erfolg für Afrika angesehen werden, vor allem für jene Länder, die zentral an den Verhandlungen beteiligt waren, darunter Kenia als Gastgeber, Südafrika (das eine Schlüsselrolle bei der Frage der Nahrungsmittelhilfe spielte) und Lesotho (ein überzeugter Verfechter der afrikanischen LDC-Position). Es besteht aber kein Zweifel, dass einige afrikanische Mitglieder mit dem Erreichten nicht zufrieden sind. Vor allem besteht Enttäuschung darüber, dass es an einem klaren Bekenntnis zur Doha Development Agenda gemangelt hat. Die südafrikanische Handels- und Industrieminister Rob Davies hatte in Nairobi vor einem »Begräbnis der Doha-Runde« gewarnt¹ und ist ein starker Befürworter des weiteren Fokus auf die Themen von vorrangiger Bedeutung für die Entwicklungsländer.

Diese Position wurde nicht von allen geteilt, vor allem nicht von der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten. Der amerikanische Handelsvertreter (USTR) Michael Froman beschrieb in einem Artikel für die Financial Times am 13. De-

* Prof. Dr. Andreas Freytag ist Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik an der Friedrich-Schiller-Universität Jena, Honorarprofessor an der Universität Stellenbosch und Direktor von Tutwa Germany.

** Catherine Grant Makokera ist Direktor von Tutwa Consulting und Associate beim Trade Law Centre (tralac), Stellenbosch.

¹ Siehe unter: <http://allafrica.com/stories/201512161241.html>.

zember 2015 die Ministerkonferenz als »das Ende einer Ära«² und sieht einen neuen Ansatz für die WTO, die über Doha hinausgeht. Die EU-Kommissare Malmström und Hogan waren etwas weniger forsch, als sie für einen neuen Ansatz für die laufenden Arbeiten an der Entwicklungsagenda der WTO plädiert haben.³ Sowohl die USA als auch die EU sichern sich bekanntermaßen gegen ein mögliches Scheitern der Doha-Verhandlungen mit plurilateralen Verhandlungen zu Umweltgütern und Dienstleistungen sowie mit bilateralen Abkommen wie der Transpazifischen Partnerschaft ab.

Und in der Tat hat sich die Welt seit Beginn der Doha-Entwicklungsrunde vor über 14 Jahren verändert. Es gilt immer noch, die Folgen der globalen Finanzkrise zu überwinden. In jüngster Zeit kamen wirtschaftliche Veränderungen, die Auswirkungen auf den Handel haben, hinzu. Beispiele sind die Verlangsamung der chinesischen Wirtschaft, die Senkung der Rohstoffpreise und die sicherheitspolitischen Herausforderungen im Nahen Osten und Nordafrika, die sich vor allem auf Europa konzentrieren.

Afrika wird sich daher für mehr als einige Stärkungen der multilateralen Disziplin einsetzen müssen, wenn es den Status als ein relativ marginalisierter Standort aufgeben und ein echter Partner im globalen Handel sein will. Die WTO-Ministerkonferenz und ihre Ergebnisse sind zu begrüßen, aber sie leisten nur einen kleinen Beitrag zur dauerhaften Entwicklung des Kontinents. Gleiche Wettbewerbsbedingungen und ein erweiterter Marktzugang werden nur den Ländern helfen, die in der Lage sind, wettbewerbsfähige Exporte zu produzieren, die sich hoher Nachfrage erfreuen. Der wahre Wert des Nairobi-Pakets wird in Veränderungen zu erkennen sein, die es in der Wirtschaft-, Industrie- und Handelspolitik der afrikanischen Länder auslöst.

Es gibt zudem eine Reihe von indirekten Ergebnissen aus der WTO-Ministerkonferenz, die zu beachten, sich für die afrikanischen Länder sicherlich auszahlen würde.

Erstens ist die Landwirtschaft immer noch wichtig und sollte deshalb weiterhin gleichberechtigt mit anderen Sektoren bei den wirtschaftlichen Integrationsbemühungen und Entwicklungsinitiativen in Afrika behandelt werden. Es hat sich aber bei vielen hochrangigen politischen und wirtschaftlichen Treffen in Afrika, so auch auf der Ebene der Afrikanischen Union, herausgestellt, dass die Industrialisierung im Mittelpunkt steht. Allerdings neigen Politiker dazu, eine begrenzte Vorstellung der Industrialisierung zu entwickeln, die sich weitgehend auf Fertigwaren und Rohstoffexporte bzw.

-weiterverarbeitung beschränkt. Die Landwirtschaft, vor allem aber die Nahrungsmittelindustrie, werden dadurch in Debatten gelegentlich übersehen; die Konferenz in Nairobi hat immerhin gezeigt, dass dieser Sektor auf globaler Ebene eine große Rolle spielt.

Die zweite Lehre aus Nairobi ist, dass die Handelspolitik nicht losgelöst von anderen Politikfeldern gesehen und entwickelt werden kann. Die WTO hat sich schon immer im politischen Raum bewegt; allerdings ist die Arbeit traditionell von hochspezialisierten Fachleuten durchgeführt worden und hat deshalb wenig Resonanz im heimischen Kontext der Mitgliedstaaten, auch in Afrika, gefunden. Außenhandel kann nur dann als entwicklungspolitischer Motor fungieren, wenn die regulatorischen und institutionellen Voraussetzungen geschaffen werden. Nur so können sich die Länder in die globalen Wertschöpfungsketten (GVCs) integrieren.

Eine Reihe von afrikanischen Ländern hat die Bedeutung globaler Wertschöpfungsketten wiederholt in Frage gestellt, vermutlich weil sie befürchten, dass GVCs als Instrument der Liberalisierung des Handels nur den Interessen der entwickelten Länder dienen. Ein gewisses Maß an Vorsicht könnte in der Tat gerechtfertigt sein, aber dieses darf nicht zu Blockaden führen. So müssen sich die Regierungen fragen, warum Standorte in Afrika regelmäßig von den globalen Wertschöpfungsketten ausgeschlossen bleiben: Zur Behebung dieses Problems empfiehlt sich der Fokus auf Erziehung, Institutionen und Infrastruktur.⁴ In diesen Feldern schneiden afrikanische Länder oft schlecht ab. Gerade die Infrastruktur ist von entscheidender Bedeutung für den afrikanischen Handel, weswegen sich die politischen Entscheidungsträger für die Umsetzung des WTO-Handelserleichterungsabkommen (Trade Facilitation) stark machen sollten, um die hohen Transportkosten und die fehlende Konnektivität des Kontinents zu adressieren.

Ganz im oben beschriebenen Sinne sollte auch das Verständnis für den Handel mit Dienstleistungen in vielen afrikanischen Ländern zunehmen. Denn Dienstleistungen können für die Vermarktung sowohl der Landwirtschaft als auch des Verarbeitenden Gewerbes ein Schlüssel sein. Dieses Verständnis hat zuletzt in Afrika gefehlt, so auch bei den Bemühungen zur Integration. Hier ging es bislang eher um die Beseitigung der Zölle auf gehandelte Waren. Auch bei den Verhandlungen über die afrikanischen »Mega-regionals«, der Tripartite Freihandelszone (TFTA) und der Continental Freihandelszone (CTFA), ist es so.

Dies steht in krassem Gegensatz zum Trend in anderen Teilen der Welt, die einen starken Schwerpunkt auf Fragen der Dienstleistungen, Investitionen und die Harmonisierung der

² Siehe unter: http://www.ft.com/intl/cms/s/4ccf5356-9eaa-11e5-8ce1-f6219b685d74,Authorised=false.html?siteedition=intl&i_location=http%3A%2F%2Fwww.ft.com%2Fcms%2Fs%2F0%2F4ccf5356-9eaa-11e5-8ce1-f6219b685d74.html%3Fsiteedition%3Dintl&i_referer=&classification=conditional_standard&iab=barrier-app#axzz40pZ4aABr

³ Siehe unter: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-6302_en.htm.

⁴ Vgl. P. Draper, A. Freytag und S. Fricke, *The Potential of ACP Countries to Participate in Global and Regional Value Chains: A Mapping of Issues and Challenges*, SAIIA Research Report 19, Johannesburg 2015.

Regeln und Standards setzen: in der TPP und bei der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP). Insofern ist die Zeit für die afrikanischen Länder günstig, ihre Ziele, Prozesse und Strukturen für die regionale wirtschaftliche Integration zu überdenken. Die WTO-Ministerkonferenz hat gezeigt, dass es möglich ist, Einigung über einige der wichtigsten multilateralen Handelsfragen zu erzielen, aber diese stehen bereits seit Jahrzehnten auf der Tagesordnung. Es scheint jetzt noch weniger wahrscheinlich, dass die WTO in der Lage ist, entweder die Agenda um neue Bereiche zu erweitern oder einige der ungelösten Fragen der Doha-Runde zu beantworten. Die Anstrengungen im Bereich der afrikanischen innerkontinentalen »Mega-regionals« TFTA und CTFA gilt es deshalb zu rationalisieren, um sicherzustellen, dass sie den Zielen des Kontinents sowie die Realitäten der aktuellen handelspolitischen Umfeld gerecht werden können. Dies betrifft eine Reihe von Handels-, Investitions- und Regulierungsmaßnahmen. In diesem Zusammenhang könnten die afrikanischen Länder versuchen sicherzustellen, dass die großen »Mega-regionals« TTIP und TPP nicht nur die Vereinbarungen zur gegenseitigen Anerkennung der Standards abschließen, sondern diese auch für die LDC aus Afrika und anderen Kontinenten öffnen.

Neben einer thematischen Readjustierung und Neufokussierung könnten die afrikanischen Länder dadurch die wirtschaftlichen Effekte der regionalen Integration erhöhen, dass sie mehr auf die Zusammenarbeit zwischen Regierungen und dem privaten Sektor setzen. Einige der afrikanischen regionalen Wirtschaftsgemeinschaften haben ihre eigenen Plattformen mit unterschiedlichem Erfolg etabliert; es bleibt aber noch viel zu tun. Im multilateralen Rahmen bietet Südafrika ein gutes Beispiel dafür, indem es Vertreter des privaten Sektors in ihre Delegationen in den WTO-Ministerkonferenzen einbezieht. Leider wird diese Praxis nicht auch für die regionalen Treffen und Diskussionen genutzt.

Dennoch bleibt die WTO eine wichtige Organisation und die erste Adresse für Afrika, seine Handelsinteressen zu verfolgen. Das auf multilateralen Regeln basierende System hat Stärken, die für kleinere Länder von entscheidender Bedeutung sind, einschließlich der Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen und der Schaffung von Erwartungssicherheit. Die WTO hat auch eines der wirksamsten internationalen Streitbeilegungssysteme (DSM) geschaffen. Bisher wurde dies nicht intensiv von den afrikanischen Ländern verwendet, aber es ist immer eine Option und sollte nicht als ein nützliches Sicherheitsnetz unterschätzt werden. Wenn Afrika weiter wächst (es ist immerhin der am stärksten wachsende Kontinent), wird der DSM auch für afrikanische Länder wichtiger werden.

Vor diesem Hintergrund müssen sich die afrikanischen Regierungen im Spannungsfeld einer gut strukturierten, aber

nicht sehr durchsetzungsfähigen WTO sowie steigender regionaler Integrationsbemühungen in Afrika, aber vor allem bei den führenden Handelsmächten, positionieren. Es ist die ihre Verantwortung, für Afrika die Voraussetzungen zu schaffen, die Teilnahme am Welthandel und den intrakontinentalen Handel zu intensivieren. Dazu dienen in erster Linie eigene institutionelle Reformen, Investitionen in Bildung und Infrastruktur und die Partnerschaft mit dem privaten Sektor. Neben der Weiterentwicklung der WTO können außerdem weitergehende regionale Integrationsschritte zielführend sein.



Axel Berger*



Clara Brandi**

Die WTO-Ministerkonferenz in Nairobi: Das Ende der Welthandelsorganisation oder der Aufbruch in eine neue Ära?

Die 10. Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) in Nairobi endete am 19. Dezember nach langem Ringen und mehr als 24 Stunden später als geplant mit einer Reihe von Einigungen – und einem historischen Wendepunkt für die Doha-Runde: Vor allem die USA und die Europäische Union (EU) haben sich erstmals offiziell für den Abbruch der 15 Jahre dauernden Doha-Verhandlungen ausgesprochen.

Die Bewertungen der Ergebnisse von Nairobi können unterschiedlicher nicht sein: Der US-Handelsbeauftragte Michael Froman, der vor der Ministerkonferenz in Nairobi in einem aufsehenerregenden Artikel in der *Financial Times* die Beendigung der Doha-Runde gefordert hatte (Froman 2015), bezeichnete das Ergebnis von Nairobi als Aufbruch in eine neue Ära der WTO. Der indische Handelsminister, Nirmala Sitharaman, dagegen beklagte, dass die Position der USA und der EU ein Abweichen vom grundlegenden Konsensprinzip der WTO bedeutet (vgl. Donnan 2015).

In diesem Artikel wollen wir die Ergebnisse der WTO-Ministerkonferenz von Nairobi bewerten und fragen, was diese für die Zukunft der WTO bedeuten und welche Initiativen ergriffen werden sollten, um das multilaterale Handelssystem wieder als Verhandlungsforum funktionsfähig zu machen – nicht zuletzt für den Großteil seiner Mitglieder, die Gruppe der Entwicklungsländer.

* Axel Berger ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung »Weltwirtschaft und Entwicklungsfinanzierung« am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.

** Dr. Clara Brandi ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung »Weltwirtschaft und Entwicklungsfinanzierung« am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.

Die WTO-Ministerkonferenz in Nairobi

Auch wenn der große Wurf in Nairobi wieder einmal nicht gelungen ist, gab es Vereinbarungen, die zeigen, dass die WTO nach wie vor als Forum für multilaterale Verhandlungen funktionieren kann. Der WTO-Generalsekretär Roberto Azevedo bezeichnete daher die Einigung der WTO-Mitgliedstaaten zur Beendigung von Exportsubventionen als wichtigste Entscheidung im Bereich Landwirtschaft, die in der 20-jährigen Geschichte der WTO getroffen wurde, und auch die EU nannte sie einen »Meilenstein«. Durch die Einigung werden Exportsubventionen für landwirtschaftliche Produkte rund um den Globus abgeschafft. In den letzten Jahren war ein großer Doha-Durchbruch immer wieder an diesem Streitpunkt gescheitert.

Darüber hinaus gab es in Nairobi weitere Ergebnisse, für die die Entwicklungsländer gekämpft hatten: Entwicklungsländer dürfen beispielsweise einen »Special-Safeguard«-Mechanismus nutzen, um unter bestimmten Bedingungen durch erhöhte Zölle ihre Bauern zu schützen, und für verbesserte Nahrungsmittelsicherheit öffentliche Lagerbestände aufbauen, ohne gegen die Regeln für begrenzte landwirtschaftliche Subventionen zu verstoßen. Zudem soll es für die Least Developed Countries (LDCs) zoll- und quotenfreien Marktzugang für Baumwolle geben. Die WTO-Mitglieder sind des Weiteren angehalten, vereinfachte Ursprungsregeln in bilateralen und regionalen Handelsabkommen zu verankern, so dass LDCs einen höheren Anteil von Zwischenprodukten aus Drittländern in ihren Exporten verwenden dürfen. Darüber hinaus haben sich die WTO-Mitglieder darauf einigen können, LDCs bis 2030 präferentiellen Zugang zu ihren Dienstleistungsmärkten zu geben.

Die Industriestaaten begrüßten vor allem, dass es in Nairobi eine Einigung darüber gab, dass die Umsetzung des 2013 beschlossenen Abkommens über Handelserleichterung (Trade Facilitation Agreement) vorangetrieben wird. Darüber hinaus wurden ein plurilaterales Information Technology Agreement und ein Arbeitsprogramm zu elektronischem Handel beschlossen.

Doch während es in Nairobi einige erfolgreiche Einigungen gab, haben sich die WTO-Verhandler trotz Nachtschichten nicht über die Zukunft der bisher erfolglosen Doha-Runde einigen können. Während die Entwicklungsländer weiter verhandeln möchten, plädierten die Industrieländer, vor allem die USA, für den Abbruch der Doha-Runde. Ob und wie die Themen der Doha-Runde in Zukunft auf der Verhandlungsagenda stehen, ist momentan noch völlig offen. Die WTO muss nun überlegen, wie Verhandlungen über neue Handelsregeln schneller vorangebracht werden können. Gleichzeitig wurde durch den erfolgreichen Abschluss des plurilateralen Information-Technology-Agreement-Abkommens, in dem sich 53 WTO-Mitglieder auf den Zollabbau bei über

200 IT-Produkten geeinigt haben, deutlich: Konsens ist nicht mehr notwendig, um neue Handelsregeln unter dem Dach der WTO zu vereinbaren.

Das neue, dreigleisige Welthandelssystem

In Nairobi wurden die Konturen eines neuen dreigleisigen Welthandelssystems deutlich. *Multilateral*, also zwischen den 162 Mitgliedern der WTO, kann ein Konsens nur noch zu sehr spezifischen Themen gefunden werden. Der Abschluss des Abkommens über Handelserleichterungen im Jahr 2013 markierte den Anfang vom Ende des Single-Undertaking-Prinzips, das besagt, dass nichts beschlossen ist, bevor nicht ein Konsens über das Gesamtpaket gefunden werden konnte. Angesichts der ins Stocken geratenen Doha-Runde wurde dieses Teilabkommen herausgezogen und erfolgreich abgeschlossen.

Das Single-Undertaking-Prinzip funktionierte gut für die Aushandlung von Zollsenkungen für unterschiedliche Gütergruppen, deren Effekte einfach zu berechnen waren. Nach mehreren multilateralen Verhandlungsrunden sind die Zölle weitgehend reduziert worden, so dass die sogenannten nichttarifären Handelshemmnisse in den Blick rücken. Da deren Auswirkungen oftmals unklarer sind und bei der Implementierung umfassende nationale Reformen unternommen werden müssen, stößt das Single-Undertaking-Prinzip an seine Grenzen. Das Abrücken von diesem Prinzip muss nicht schlecht sein für Entwicklungsländer, wie am Beispiel des Abkommens über Handelserleichterungen deutlich wird. Die Implementierung der darin geforderten Reformen der nationalen Systeme für die leichtere Abwicklung von Im- und Exporten sind gekoppelt an Unterstützungsmaßnahmen für Entwicklungsländer.

Umfassende Entscheidungen zu bestimmten Themen werden in Zukunft wohl vor allem im Rahmen sogenannter *plurilateraler Abkommen* getroffen. Diese werden zwischen einer Gruppe von gleichgesinnten Ländern verhandelt, die in einem bestimmten Bereich gemeinsame Interessen haben und daher tiefere Integrationsschritte als die restlichen Länder unternehmen wollen. Es sind grundsätzlich drei unterschiedliche Typen plurilateraler Abkommen zu unterscheiden: erstens, Abkommen wie zum Beispiel das ITA-Abkommen, die unter dem Dach der WTO geschlossen werden und deren Vorteile auf Basis des Meistbegünstigungsprinzips (MFN) auch Nicht-Mitgliedern zugutekommen, zweitens, Abkommen wie das aktuell verhandelte Abkommen über öffentliche Beschaffung, deren Vorteile nur den unterzeichnenden Ländern zugutekommen, und drittens, Abkommen wie das Dienstleistungsabkommen TiSA, die gänzlich außerhalb der WTO verhandelt werden. Entwicklungsländer können sich zwar prinzipiell an der Verhandlung von plurilateralen Abkommen beteiligen, verfügen aber oftmals

nicht über die analytischen und administrativen Kapazitäten, um die Auswirkungen dieser Abkommen zu beurteilen.

Große, umfassende Verhandlungspakete werden in Zukunft wohl nur noch im Rahmen von *bilateralen oder regionalen Freihandelsabkommen* zwischen einer kleinen Gruppe von Ländern geschlossen werden. Die Transpacific Partnership (TPP), die am 4. Februar zwischen den USA, Japan und zehn weiteren pazifischen Anrainerstaaten unterzeichnet wurde, und die Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), die aktuell zwischen der EU und den USA verhandelt wird, sind die Vorboten einer neuen Welle großer Freihandelsabkommen.

In diesen neuen, megaregionalen Abkommen werden immer mehr Themen verhandelt, die zudem immer tiefgreifendere Auswirkungen für nationale Politikprozesse haben. Zu diesen Themen zählen u.a. Investitionen, regulatorische Kooperation sowie Klauseln zu Umwelt- und Arbeitnehmerschutz. Nicht zufällig sind das gerade die Themen, die Schwellen- und Entwicklungsländer nicht im Rahmen der WTO verhandeln wollten, da sie fürchten, damit ihre Wettbewerbsposition zu schädigen. Da diese Themen nun außerhalb der WTO verhandelt werden, besteht die Gefahr, dass diese Regeln durch die Hintertür eingeführt werden, obwohl Entwicklungsländer nicht an deren Aushandlung beteiligt sind.

Die Tendenz zu bilateralen und regionalen Abkommen ist aus der Perspektive der Entwicklungsländer kritisch zu sehen. Die wichtige Rolle multilateraler Handelsregeln wird auch in der 2015 von der Weltgemeinschaft beschlossenen Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung betont. Die Agenda 2030 bietet die Chance, darauf einzuwirken, dass bilaterale und regionale Abkommen kohärent mit den Zielen nachhaltiger Entwicklung gestaltet werden. Die Agenda 2030 diskutiert diesen Punkt nicht adäquat, betont aber die Signifikanz internationalen Handels für nachhaltige Entwicklung und unterstreicht damit, wie wichtig es ist, neue Handelsregeln in diesem Sinne zu gestalten (vgl. Berensmann, Berger und Brandt 2015).

Die Agenda 2030 bietet zudem die Chance, eine Reformdiskussion für das globale Handelssystem anzustoßen. Um die Zukunft der WTO als Verhandlungsforum zu sichern, bedarf es einer Diskussion zu Reformoptionen in der Welt handelsorganisation. Eine solche Debatte wird immer drängender – vor allem aus Sicht der Entwicklungsländer, die unter der Schwächung des multilateralen Forums der WTO durch zunehmende bilaterale und regionale Verhandlungen besonders stark leiden.

Wie soll es nach Nairobi weitergehen?

Da die Doha-Entwicklungsagenda de facto vor dem Aus steht, wird es in der Zukunft für die Entwicklungsländer in

der WTO schwerlich möglich sein, neue Handelsregeln zu ihren Gunsten zu verhandeln. Vor diesem Hintergrund bedarf es einer Debatte in der WTO und auf EU-Ebene darüber, wie die Belange der Entwicklungsländer zukünftig in der Handelspolitik eine wichtige Rolle spielen können. Gleichzeitig könnte ein offizielles Aus für die Doha-Runde die Möglichkeit bieten, verstärkt wichtige aktuelle Themen anzustoßen, beispielsweise den Abbau von Subventionen für fossile Brennstoffe. Die WTO-Ministerkonferenzen könnten regelmäßig neue inhaltliche Ziele vorgeben, die dann in kleineren Arbeitsgruppen weiterverhandelt werden (vgl. Elsig 2016).

Da das globale Handelssystem durch mehr und mehr Abkommen immer unübersichtlicher wird und es vor allem für kleinere Unternehmen in Entwicklungs- und Industrieländern schwierig ist, sich in den immer komplexer werdenden Regelwerken zurechtzufinden, sollte die WTO einen Mechanismus etablieren, um auf globaler Ebene mehr Transparenz in bilaterale und regionale Verhandlungen und Abkommen zu bringen.

Alle zukünftigen plurilateralen Verhandlungen sollten möglichst unter dem Dach der WTO stattfinden. Diese plurilateralen Abkommen müssten gewissen Mindestkriterien genügen, so dass sie beispielsweise Beitrittsmöglichkeiten für Drittstaaten bieten und das Meistbegünstigungsprinzip beachten, sowohl für den Abbau von Zöllen als auch für die Regelung von nichttarifären Maßnahmen (vgl. Hoekman und Mavroidis 2016).

Für die Länder, die bei plurilateralen Clubs (zunächst) außen vor sind, stellt sich natürlich die Frage, ob das Vorpreschen einiger anderer Weichen für zukünftige Handelsregeln stellt, die nicht in ihrem Interesse sind. Sicher ist: Für diese Länder ist der Trend zum Plurilateralismus vielleicht nicht ideal, aber immer noch besser, als wenn es nur eine stetig wachsende Zahl bilateraler und megaregionaler Abkommen wie TTIP und TPP gibt, die ihnen weniger oder gar keine Beitrittsmöglichkeiten bieten und im schlimmsten Fall ihre Exportchancen schmälern.

Für die Ausgestaltung von megaregionalen Abkommen gegenüber Entwicklungsländern sollten folgende Aspekte berücksichtigt werden (vgl. Berger und Brandi 2015): Komplexe Ursprungsregeln sollten für Waren aus Drittländern vereinfacht oder, wenn möglich, ganz abgeschafft werden, vor allem für die Länder, mit denen die verhandelnden Partner bereits Freihandelsabkommen geschlossen haben; die gegenseitige Anerkennung von Standards, wie zum Beispiel in TTIP, sollte auf Drittstaaten ausgedehnt werden; die Transparenz über die Verhandlungen sollte auch gegenüber Drittländern erhöht werden, und es sollte die Perspektive für eine asymmetrische Öffnung von megaregionalen Handelsabkommen für ärmere Entwicklungsländer mit unterschied-

lichen Beitrittsbedingungen je nach Entwicklungsstand ermöglicht werden.

Im Kontext von TTIP sollte das transatlantische Momentum genutzt werden, um sich mit einer komplementären Initiative für transatlantisch harmonisierte und gleichzeitig möglichst großzügig ausgestaltete Präferenzsysteme einzusetzen. Eine solche Initiative wäre ein wichtiges Signal an die Entwicklungsländer, dass ihre Belange ernst genommen werden. In der WTO sollte es eine Debatte darüber geben, wie die Handelsregeln aus (mega-)regionalen Abkommen zukünftig multilateralisiert werden können.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Die WTO sollte auch zukünftig als Verhandlungsforum genutzt werden, nicht zuletzt weil sie inklusiver ist als die derzeit immer wichtiger werdenden bilateralen und regionalen Foren. Die Organisation wird auch künftig als erfolgreiche Streitschlichterin bei Handelskonflikten zentral bleiben. Wenn der plurilaterale Ansatz in der WTO weiter Schule macht, wird sie darüber hinaus aber auch als Forum für die Verhandlungen von Handelsregeln relevant sein, trotz der wachsenden Anzahl bilateraler und regionaler Abkommen. Minilaterale Clubs, deren Vorteile auf Basis des Meistbegünstigungsprinzips auch Nichtmitgliedern zugutekommen, mögen nicht die erstbeste Lösung des Multilateralismus ersetzen können – doch aus der Sicht globaler Wohlfahrt und aus der Sicht der Entwicklungsländer sind sie bilateralen und regionalen Abkommen vorzuziehen.

Literatur

Berensmann, K., A. Berger und C. Brandi (2015), *Post-2015: Die 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung braucht adäquate weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen*, Analysen und Stellungnahmen 11/2015, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn, verfügbar unter: http://www.die-gdi.de/uploads/media/AuS_11.2015.pdf.

Berger, A. und C. Brandi (2015), *Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP): was sollte die Entwicklungspolitik tun?*, Analysen und Stellungnahmen 1/2015, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn, verfügbar unter: http://www.die-gdi.de/uploads/media/AuS_1.2015.pdf.

Donnan, S. (2015), »Trade talks lead to death of Doha and birth of new WTO«, *Financial Times*, 20. Dezember, verfügbar unter: <http://www.ft.com/cms/s/0/97e8525e-a740-11e5-9700-2b669a5aeb83.html#axzz41c7oYqBw>.

Elsig, M. (2016), *The Functioning of the WTO: Options for Reform and Enhanced Performance*, E15 Expert Group on the Functioning of the WTO – Policy Options Paper. E15Initiative, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) und World Economic Forum, Genf, verfügbar unter: <http://e15initiative.org/publications/functioning-wto-options-reform-enhanced-performance/>.

Froman, M. (2015), »We are at the end of the line on the Doha Round of trade talks«, *Financial Times*, 13. Dezember, verfügbar unter: <http://www.ft.com/cms/s/0/4ccf5356-9eaa-11e5-8ce1-f6219b685d74.html#siteediton=uk#axzz41c7oYqBw>.

Hoekman, B. und P.C. Mavroidis (2016), »Clubs and the WTO post-Nairobi: What is desirable?«, verfügbar unter: <http://www.voxeu.org/article/clubs-and-wto-post-nairobi>.