

Sechzig Jahre nach Abschluss des ersten Vertrages zur Liberalisierung des Welthandels (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT), der am 1. Januar 1948 in Kraft trat, steckt die multilaterale Handelsliberalisierung in einer tiefen Krise.

Bereits seit dem Jahr 2001 verhandeln die Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation (WTO) in der nach der Hauptstadt von Katar benannten *Doha-Runde* die weitere Senkung von Zöllen. Die vorzuweisende Bilanz lässt zu wünschen übrig: Der Europäischen Union und den USA mangelt es an Bereitschaft zur Senkung ihrer Zölle und Subventionen im Agrarbereich. Indien und Brasilien hingegen sind nicht bereit, weiter gehende Eingeständnisse bei der Öffnung ihrer Märkte für Industrieprodukte zu machen. Auf dem Weltwirtschaftsgipfel in Davos weckte ein informelles Treffen der Handelsminister neue Hoffnung: Eine weitere Ministerkonferenz im Frühjahr 2008 soll einen erneuten Versuch der Einigung unternehmen. Der Zeitplan ist knapp, eine Einigung müsste noch vor den Präsidentschaftswahlen in den USA im November dieses Jahres auf den Tisch, danach gibt es wenig Hoffnung auf eine baldige Übereinkunft.

## Woran hapert es?

Die gegenwärtigen Probleme der Doha-Runde haben sowohl strukturelle als auch strategische Ursachen. Erstere äußern sich vor allem in der Schwierigkeit, Entscheidungen zu treffen, Letztere in der Vielzahl zum Teil nicht zu vereinbarenden Interes-

sen der Mitgliedstaaten. Kurz gesagt, die schwierige Mischung aus Institutionen, Ansprüchen und Absichten, die im multilateralen Handelssystem vorherrscht, macht der WTO zu schaffen. Der Wandel vom bloßen Vertragswerk des GATT zu einer festen Institution ging mit einer stetigen Erweiterung der Zuständigkeiten und Mitgliederzahl einher: Während das GATT zunächst nur ein Abkommen zwischen wirtschaftlich recht weit entwickelten Volkswirtschaften darstellte, stellt die heutige WTO ein Verhandlungsforum zwischen sehr unterschiedlichen Partnern dar, das Ergebnisse für diverse Bereiche und Interessen erzielen soll.

Obwohl die WTO, gemessen an ihrer Mitgliederzahl, noch nie so populär war wie heute – sie umfasst mittlerweile 151 Staaten –, scheinen die Mitgliedstaaten ihr weniger Relevanz zuzuschreiben als zuvor. Für viele Staaten stellen direkt mit einem Partnerland verhandelte bilaterale Freihandelsabkommen zunehmend eine Option dar. Mit ihnen ist eine schnellere und weiter reichende Marktoffnung zu erzielen, als es in der WTO möglich ist. Damit soll ein Zurückfallen im Wettlauf um Marktzugang verhindert und die Wettbewerbsfähigkeit heimischer Unternehmen gestärkt werden. Die Europäische Union und die USA sowie einige asiatische Staaten sind derzeit heftig in Verhandlungen bilateraler Abkommen involviert. Das Verlockende dieser Abkommen ist die Möglichkeit, Themen zu verankern, die über den Wirkungsbereich der WTO hinausgehen, wie beispielswei-

se Dienstleistungshandel, Investitionsfreiheit und Sozialstandards. Insbesondere die USA nutzen bilaterale Abkommen als Instrument, um schärfere Spielregeln vor allem im Hinblick auf Arbeits- und Umweltstandards mit ihren Handelspartnern zu vereinbaren. Diese Strategie ist durch eine wachsende Angst vor Umwelt- und Sozialdumping motiviert, die – so wird befürchtet – zu einer Senkung des Lebensstandards und des Verlusts von Arbeitsplätzen führen könnte. Bilaterale Abkommen bergen im Vergleich zur multilateralen Variante des Freihandels jedoch eine Reihe von Risiken und Nebenwirkungen: Sie widersprechen der Absicht, gleiche Bedingungen für alle am Welthandel beteiligten Staaten schaffen zu wollen, da Drittstaaten außen vor gelassen werden. Die erwarteten Wohlfahrtseinbußen bei einem Scheitern der Doha-Runde sind hoch; eine Studie der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) schätzt sie auf 300 Milliarden Dollar. Zudem verkomplizieren zusätzliche bürokratische Bürden den globalen Güteraustausch und bringen steigende Handels- und Transaktionskosten mit sich. Verhandlungen auf bilateraler Ebene binden Ressourcen und Kapazitäten, die nicht länger für multilaterale Verhandlungen zur Verfügung stehen.

Eine Entwicklung, die der WTO zu schaffen macht, ist die wachsende Globalisierungsangst in der Bevölkerung vieler Industrienationen. Eine international angelegte Studie des German Marshall Fund zeigt beispielsweise, dass in vielen Ländern das Postulat, Freihandel sei grundsätzlich förderlich für Wirtschaftswachstum und Wohlstand, infrage gestellt wird. Als Konsequenz gerät die internationale Handelsliberalisierung – und damit einhergehend die WTO – unter gesellschaftlichen Legitimierungsdruck. Vereinigungen wie Umwelt- und Verbraucherverbände, Gewerkschaften und Entwick-

lungshilfeorganisationen verbünden sich verstärkt gegen die Freihandelsphilosophie. Paradoxe Weise ist das vor allem in solchen Staaten zu beobachten, die ihren Wohlstand zu einem großen Teil ihrer engen weltwirtschaftlichen Verflechtung – und somit dem Außenhandel – zu verdanken haben. So hat die US-amerikanische Präsidentschaftskandidatin Hillary Clinton jüngst öffentlich den Nutzen einer Wiederbelebung der Doha-Runde angezweifelt. Gemeinsam mit weiteren Parteikollegen propagiert sie das Konzept des *fair trade*, das vor vermeintlich unfairem Wettbewerb aus Entwicklungs- und Schwellenländern schützen soll.

Wenn es nicht gelingt, die Doha-Runde zeitnah abzuschließen, droht die WTO auf lange Sicht in die Bedeutungslosigkeit abzudriften. Ein Scheitern würde ihre Handlungsunfähigkeit reduzieren und ihre Glaubwürdigkeit fundamental schwächen. Für unsere globalisierte Wirtschaftswelt wäre eine Zukunft ohne die WTO ein herber Rückschlag.

### Reformierung der WTO

Zur Stärkung der künftigen Handlungsfähigkeit der WTO sind verschiedene Schritte notwendig. Ein zügiger Abschluss der Doha-Runde ist wichtig, allerdings ist es allein damit nicht getan. Um in Zukunft gegen derartig festgefahrenen Situationen gefeit zu sein, muss sich die Welthandelsorganisation reformieren. Hierzu liegen eine Reihe von Empfehlungen auf dem Tisch, so beispielsweise der sogenannte *Sutherland Report* zur Zukunft der WTO, der 2004 von einem Beraterstab des WTO-Generaldirektors verfasst wurde. Erst im Dezember 2007 hat die *Warwick Commission*, die sich mit der Zukunft des Welthandelssystems beschäftigt, einige Empfehlungen abgegeben. Wo also liegen die Reformnotwendigkeiten?

Zunächst einmal ist eine grundlegende Übereinkunft der Mitgliedstaaten über



Globalisierung ist keine Entwicklung des 20. Jahrhunderts. Der Handel über die Grenzen wird seit Jahrtausenden praktiziert.  
© picture-alliance/Globus Infografik, Foto: Globus Infografik

die Ziele und Funktionen der WTO notwendig. Welche Errungenschaften sind besonders hervorzuheben und unerlässlich? Welche Ziele sollte die WTO verfolgen? Welche Bereiche müssen verändert werden, um die Relevanz des Systems der WTO für die Handelspolitik heute und in Zukunft zu sichern? Hierzu wäre es hilfreich, wenn die Verhandlungspartner sich losgelöst von den gegenwärtig dominierenden Verhandlungsinteressen an einen Tisch setzen würden, um eine gemeinsame Basis für eine handlungsfähige WTO zu schaffen.

Dazu gehört sicherlich auch, die Grenzen ihres Zuständigkeitsbereiches zu definieren. Eine Überfrachtung der WTO mit Themen, die weit über die Liberalisierung des Handels hinausgehen (wie beispielsweise Arbeits- und Sozialstandards), wird auch für künftige Verhandlungsrunden zum Problem werden. In der Doha-Runde wurden drei der sogenannten Singapur-Themen, nämlich grenzüberschreitende Investitionen, Wettbewerbspolitik und die Transparenz öffentlicher Beschaffungen, frühzeitig aus den Verhandlungen ausgeklammert, da hier keine Einigung in Sicht war. Anstatt möglichst viele Themen ver-

bindlich in die Strukturen der WTO einzubinden, wäre für viele Bereiche ein informeller Gesprächsrahmen sinnvoller. Themen, für die es kein anderes Forum auf globaler Ebene gibt, könnten hier diskutiert werden. Schrittweise und langfristig angelegt, könnte ein solcher Dialog dazu dienen, gemeinsame Leitlinien zu entwickeln. In diesen unverbindlichen Dialog sollten ferner andere internationale Organisationen oder Initiativen eintreten, wie beispielsweise die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) oder die Internationale Arbeitsorganisation (ILO). Themen, die viele Mitgliedstaaten nicht auf der handelspolitischen Agenda der WTO sehen, wären hier besser angesiedelt, ohne jedoch ihre handelspolitische Relevanz zu verkennen.

Ein weiterer Problembereich, mit dem sich die WTO auseinandersetzen muss, ist das Konsensprinzip. Auf der einen Seite garantiert die zwingende Einstimmigkeit eine Machtbalance in der Welthandelspolitik, von der vor allem politisch weniger einflussreiche Staaten, wie zum Beispiel Entwicklungsländer, profitieren. Für den Fall, dass grundlegende Interessen betroffen sind, ist es legitim,

Entscheidungen zu kippen – das gilt umso mehr, wenn diese Interessen von einer signifikanten Gruppe von Ländern geteilt werden. In der Praxis jedoch hat sich das Konsensprinzip als Blockadeinstrument herausgestellt. Mit wachsender Mitgliederzahl und Zunahme divergierender Interessen wurden Vетos immer häufiger dazu benutzt, andere an der Umsetzung einer Agenda zu hindern.

Die Warwick-Kommission schlägt daher eine Flexibilisierung des Konsensprinzips für ausgewählte Bereiche beim Marktzugang vor: Diejenigen Staaten, die dazu bereit sind, könnten mit der Liberalisierung bestimmter Bereiche voranschreiten. Diese Maßnahme würde den unterschiedlichen Bedürfnissen und Interessen der Mitgliedstaaten Rechnung tragen und die Integrität des Welthandelsystems als Ganzes stärken. Das Abkommen zur Informationstechnologie aus dem Jahr 1996 ist ein prominentes Beispiel für das Voranschreiten einer Gruppe von Staaten, ohne dass Außenstehende diskriminiert werden.

Durch den weiter oben beschriebenen Trend bilateraler Handelsabkommen entfernt sich die Welthandelspolitik entscheidend vom Prinzip der Nichtdiskriminierung. Die WTO muss sich intensiver als bisher mit dieser Entwicklung auseinandersetzen. Da sich bilaterale Abkommen nicht verbieten lassen, sollte die WTO in Zukunft stärker für transparente Regelungen eintreten und sicherstellen, dass diese Abkommen als Bausteine für globalen Freihandel dienen und nicht zum Hindernis für weltwirtschaftliche Integration werden. Der Transparenzmechanismus aus dem Jahr 2006 ist ein Schritt in die richtige Richtung. Er verpflichtet die Mitgliedstaaten, die WTO

über neue bilaterale und regionale Initiativen zu unterrichten und Informationen bereitzustellen. Wichtig wäre ferner eine genauere Definition der bislang nur sehr vage formulierten Regeln für regionale Handelsinitiativen in Artikel 24 GATT. Diese Regelung soll dafür Sorge tragen, dass regionale und bilaterale Handelsabkommen mit möglichst wenigen Wohlfahrtseinbußen in Form von Handelsumlenkung einhergehen. Hilfreich wäre es zudem, wenn die WTO als beratende Instanz Fallbeispiele von bilateralen Abkommen bereitstellen und verbreiten könnte, die möglichst wenig diskriminierend gegenüber Drittstaaten wirken.

Von großer Bedeutung für die künftige Legitimation der WTO ist es, der wachsenden Ablehnung in der Bevölkerung gegenüber Handelsliberalisierung zu begegnen. Nur wenn die Bevölkerung vom Nutzen des Freihandels überzeugt ist, werden Regierungen für das System der multilateralen Handelsliberalisierung einstehen können. Die Vorteile eines Handelssystems, das von einer globalen Initiative getragen wird, sind überwältigend. So ist das GATT nach der Weltwirtschaftskrise aus der Erkenntnis entstanden, dass Protektionismus verhängnisvolle Folgen für den globalen Wohlstand und Frieden haben kann. Die WTO hat in den vergangenen Jahrzehnten durch die Erleichterung des Welthandels dazu beigetragen, unverhofftes Wachstum und weltweiten Wohlstand zu erzeugen. Die Lehren, die sich aus der Weltwirtschaftskrise sowie aus den Biografien isolierter Staaten ziehen lassen, zeigen, dass ein Rückzug aus dem internationalen Handel keine Alternative darstellen kann.