

Schmieg, Evita; Rudloff, Bettina

Research Report

Die Zukunft der WTO nach der Ministerkonferenz in Nairobi

SWP-Aktuell, No. 9/2016

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Schmieg, Evita; Rudloff, Bettina (2016) : Die Zukunft der WTO nach der Ministerkonferenz in Nairobi, SWP-Aktuell, No. 9/2016, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255353>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die Zukunft der WTO nach der Ministerkonferenz in Nairobi

Evita Schmieg / Bettina Rudloff

Kurz vor Weihnachten 2015 fand die Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) erstmals in Afrika statt. Die Reaktionen auf die Ergebnisse dieser 10. Ministerkonferenz reichen von Urteilen wie »Tod der WTO-Doha-Runde« bis zur Einordnung als »historisches« Paket durch WTO-Generaldirektor Azevedo. Eine sachliche Betrachtung zeigt ein gemischtes Bild: In Nairobi wurden einige wichtige Beschlüsse gefasst, doch stand ein Großteil der strittigen Fragen gar nicht auf der Agenda. Unklarer als je zuvor ist, wie die Verhandlungen künftig weitergehen sollen. Das fortbestehende überragende gemeinsame Interesse am globalen öffentlichen Gut eines starken Welthandelssystems sollte die Mitgliedstaaten bewegen, konstruktive neue Ansätze zu finden.

Die 164 Mitgliedstaaten der WTO – inklusive der Neumitglieder Liberia und Afghanistan – einigten sich am 19. Dezember 2015 auf eine Ministererklärung. Vor allem zwischen Industrieländern bzw. den USA einerseits und Entwicklungsländern andererseits bestanden zu wichtigen Punkten erhebliche Divergenzen. Darum waren die Erwartungen an die Ergebnisse im Vorfeld eher gering. Die WTO-Doha-Runde begann im Jahr 2001 und hat eine weitere Liberalisierung des Welthandels zum Ziel. Unter dem Eindruck der Ereignisse des 11. September 2001 erkannten die Minister damals ausdrücklich an, dass der Welthandel zugunsten aller Menschen wirken müsse. Die Bedürfnisse und Interessen der Entwicklungsländer wurden dann auch explizit in den Fokus der Verhandlungsrunde gerückt.

Allerdings schleppten sich die Verhandlungen in den folgenden Jahren dahin. Als erster größerer Erfolg galt der Abschluss des Abkommens über Handelserleichterungen in Bali 2013. Aus den unterschiedlichen Positionen, dem Verlauf der Verhandlungen und den Ergebnissen, die bislang erzielt werden konnten, lassen sich Rückschlüsse ziehen auf die Zukunft der WTO und auf die Frage, ob diese Institution auch weiterhin in der Lage sein wird, das globale öffentliche Gut eines internationalen Welthandelssystems bereitzustellen.

Endlich Entscheidungen im Agrarbereich

Für den Agrarsektor konnten einige wenige Änderungen entlang der drei Säulen des

bisherigen Agrarabkommens beschlossen werden. Zwar ist die wirtschaftliche Bedeutung dieses Sektors global gesehen gering, für Entwicklungsländer ist sie aber oftmals sehr groß. Am Agrarhandel zeigen sich zudem erhebliche Interessenunterschiede zwischen entwickelten und Entwicklungsländern. Agrarverhandlungen haben häufig große politisch-strategische Bedeutung für Verhandlungen über andere Themen.

(1) *Interne Subventionen.* Die Nairobi-Beschlüsse sehen Ausnahmen für Subventionen vor, die in den Aufbau von Nahrungsmittelreserven fließen. Bei der Ministerkonferenz 2013 in Bali wurde auf Initiative Indiens eine Interimslösung für Subventionen zum Aufbau solcher Reserven beschlossen. Damit wurde an einem strikten Prinzip gerüttelt, nach dem Agrarsubventionen nur unter bestimmten Bedingungen gestattet sind. Da meist entwickelte Länder entsprechende Zahlungen leisten und während der Uruguayrunde 1986–94 formal bei der WTO anmelden konnten, waren nur diese Länder in der Lage, die Bedingungen zu erfüllen. Diese historisch bedingte Ungerechtigkeit prangerte Indien zunehmend energischer an, das wegen seiner explodierenden Ausgaben für Nahrungshilfen an einer Regeländerung interessiert ist. Vor allem viele Entwicklungsländer befürchteten aber, dass indische Subventionszahlungen Ausfuhren steigern und damit ihre eigenen Exporte verdrängen oder ihre Märkte zerstören könnten.

In Nairobi wurde die befristete Interimslösung für Subventionen nicht in eine dauerhafte Lösung überführt. Beobachter gehen davon aus, dass es angesichts der bestehenden Interessenunterschiede möglicherweise niemals zu einer solchen Lösung kommt, sondern dass man weiterhin mit zu verlängernden Ausnahmeregelungen operieren wird.

Alle anderen Regelungen zu heimischen Subventionen, die nach wie vor in großem Stil von Akteuren wie den USA und der EU, zunehmend aber auch von Ländern wie China oder Indien gezahlt werden, standen nicht auf der Tagesordnung. Bisher haben starke Interessen der Agrarlobby einen weiteren Abbau von Agrarsubventionen verhin-

dert. Dieser aber würde für mehr Gerechtigkeit sorgen und insbesondere ärmeren Ländern nützen, die dann nicht mit subventionierten Produkten konkurrieren müssten.

(2) Für das endgültige Auslaufen von *Exportsubventionen* wurde eine Frist vereinbart, die für Industrie- und Entwicklungsländer asymmetrisch ausgestaltet ist. Während entwickelte Länder umgehend auf Exportsubventionen verzichten müssen, können sich Entwicklungsländer bis zum Jahr 2018, die schwächsten unter ihnen sowie Nahrungsmittelimporteure bis 2030 Zeit damit lassen. Dieser Schritt, der lange überfällig war, wurde durch die eher hohen Weltmarktpreise in der jüngeren Vergangenheit ermöglicht: Aufgrund dessen werden diese Subventionen zurzeit kaum genutzt. Die Frist für die Rückzahlung öffentlich unterstützter *Exportkredite*, die in großem Maße von den USA gewährt werden, wurde verkürzt, für Entwicklungsländer indes weniger stark. Damit wird zumindest die Zeitspanne öffentlicher Unterstützung begrenzt. Der dritte Typ verzerrender Exportsubventionen, *staatliche Export-Unternehmen*, findet sich vor allem in Indien und China. Über diesen Typ wurde in Nairobi nicht verhandelt, er ist aber Thema in Arbeitsgruppen.

Manche Beobachter sehen die Beschlüsse zu Exporterstattungen als sehr wichtig und systemverändernd an, da sie dieses stark marktverzerrende Instrument nach über 30 Jahren endgültig abschaffen. Wenn es nicht zu einer Einigung gekommen wäre, hätte dieses Instrument im Falle erneuter sinkender Preise am Markt wieder stärker genutzt werden können – was angesichts des gegenwärtigen Preisverfalls durchaus realistisch erscheint. Zudem kann der Beschluss auch politischen Druck auf weitere Fortschritte bei anderen Agrarthemen erzeugen.

Zu *Nahrungsmittelhilfen* wurden wieder einmal keine wesentlichen Beschlüsse gefasst – etwa die Abschaffung der »monetization«, des Verkaufs von Hilfsgütern, um mit den Erlösen Entwicklungsprojekte zu finanzieren. Insbesondere die USA nutzen diese Möglichkeit intensiv und halten an ihr fest.

Auch die bessere Vergabeform der »cash«-Hilfen zum unterstützenden Aufkauf lokaler Produkte wurde wieder nur vage empfohlen.

Solange diese Reformen unterbleiben, können Nahrungshilfen weiterhin kontraproduktiv Märkte zerstören.

(3) Im Bereich Agrarzölle wurde generell ein Schutzmechanismus in Form steigender Zölle beschlossen, der Entwicklungsländer gegen Importschwemmen schützen soll. Diese Länder fordern das seit langem. Eine Konkretisierung (Ausmaß, Zeit, welche Produkte) allerdings unterblieb und soll im regulären WTO-Agrarausschuss erfolgen. Zwar gibt es auch schon jetzt die Möglichkeit, Schutzzölle zu erheben, doch können nur entwickelte Länder bei bestimmten Preisniveaus eine automatisch ausgelöste Zollerhöhung für strategische Produkte nutzen (»Special Safeguard Mechanism«). In Nairobi wurde anerkannt, dass eine Asymmetrie zuungunsten von Entwicklungsländern besteht, was als großer Fortschritt zu werten ist. Ob die Beschlüsse diese Asymmetrie aber tatsächlich beseitigen werden, hängt von noch auszuhandelnden Details ab.

(4) Im Baumwollsektor wurden nur bei Exportsubventionen Regelungen substantiell verändert, entsprechend der generellen Regeländerungen für diese Subventionen. So wurde vereinbart, dass entwickelte Länder, die sich »in der Lage sehen«, zollfreien Marktzugang für Baumwollexporte zu gewähren, diesen anbieten können. Eine weitergehende Einigung gerade für den Marktzugang der am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries, LDCs) konnte nicht erzielt werden, da in der Gruppe der Entwicklungsländer verschiedene Interessen bestehen: große Baumwollproduzenten wie Indien fürchten die Konkurrenz durch eine zu große Marktöffnung.

Aus Sicht der Entwicklungsländer sind die erzielten Ergebnisse bescheiden. Obwohl in Hongkong 2005 beschlossen wurde, die Probleme im Baumwollsektor vorrangig zu behandeln, gab es keine Beschlüsse zur

Lösung des drängenden Problems handelsverzerrender Produktionssubventionen. Allein die USA haben im Jahr 2014 Subventionen im Baumwollsektor in Höhe von mehr als 500 Millionen US-Dollar gezahlt. Das ist etwa ein Viertel des Wertes von 1,8 Milliarden US-Dollar, den die »Cotton-4« (Benin, Burkina Faso, Mali, Tschad) als wichtigste Exporteure unter den schwächsten Entwicklungsländern im selben Jahr an Ausfuhren erzielt hatten. Aber auch China und Indien tragen mit Subventionen zu Verzerrungen des Baumwoll-Weltmarkts bei, auch wenn sie die von ihnen produzierte Baumwolle überwiegend selbst verarbeiten. Unter den Weltmarktverzerrungen leiden insbesondere die vom Baumwoll-lexport stark abhängigen »Cotton-4«.

Maßnahmen zugunsten der ärmsten Länder

Die Nairobi-Erklärung wiederholt das Versprechen der Ministererklärung von Doha, den Entwicklungsländern, und insbesondere den LDCs, einen Anteil am Wachstum des Welthandels zu sichern, der ihren Entwicklungsbedürfnissen entspricht. Laut WTO (Briefing Note LDC) erwirtschaften die LDCs mit 12% der Weltbevölkerung weniger als 2% des Welt-Bruttosozialprodukts, ihr Anteil am Weltwarenhandel beträgt nur etwa 1%. Möglichkeiten zur Verbesserung der Handelsposition der LDCs werden seit Beginn der Doha-Runde diskutiert; in Nairobi wurden zwei Ergebnisse vereinbart.

(1) Die *Vereinheitlichung der Ursprungsregeln*. Die WTO-Regeln erlauben, dass Importe aus LDCs mit niedrigeren Zöllen belegt werden, um deren Integration in die Weltwirtschaft zu fördern. Weiter entwickelte Länder räumen diese Zollpräferenzen im Rahmen sogenannter Allgemeiner Präferenzsysteme unilateral ein. Die nun beschlossene Vereinheitlichung und Vereinfachung der Ursprungsregeln soll dazu beitragen, dass LDCs diese Handelspräferenzen besser nutzen können. Wichtigstes Element des Beschlusses ist die Aufforderung an die Mitgliedstaaten, künftig eine Kumu-

lierung von 75% zuzulassen: Exporten aus LDCs sollen demnach auch dann Präferenzen gewährt werden, wenn bis zu 75% des Gesamtwerts der Inputs in ein Produkt aus Drittländern importiert wurden, die keine LDCs sind.

Da gerade in LDCs meist keine weitgehenden Wertschöpfungsketten existieren, ist diese Regelung wichtig, damit eine breitere Palette ihrer Exportprodukte in den Genuss von Präferenzen kommen kann. Allerdings wird die Regelung erst wirksam, sobald die präferenzgewährenden Länder die Nairobi-Vereinbarung im Rahmen ihrer bestehenden Präferenzsysteme umsetzen.

(2) Der zweite Beschluss betrifft *Dienstleistungen*, für die LDCs ebenfalls in den Genuss von Präferenzen kommen können. Der sogenannte »waiver«, der diese Präferenzgewährung erlaubt, wurde um 15 Jahre verlängert, bis Ende 2030. Dies auch deshalb, weil bisher kaum Präferenzen gewährt wurden und man hofft, dass dieses Instrument künftig stärker genutzt wird.

Gemessen an den geringen Erwartungen sind die Ergebnisse von Nairobi durchaus positiv zu werten. Ein großer Fortschritt in Richtung des Entwicklungsziels der Doha-Runde, die Entwicklungsländer besser in den Welthandel zu integrieren, sind sie jedoch nicht.

Über zoll- und quotenfreien Marktzugang für LDCs wurde in Nairobi nicht diskutiert. Dieser Zugang wurde 2005 auf der Ministerkonferenz in Hongkong beschlossen, ist aber nur von der EU vollumfänglich umgesetzt worden, obwohl er die Abschaffung von Zöllen nur für 97% der *Zolllinien* vorsieht. Die übrigen 3% sind aber entscheidend, denn sie betreffen gerade Exporte weiterverarbeiteter Fertigwaren. Der größte Teil der LDC-Exporte – Rohstoffe – ist ohnehin zollfrei, schon weil die Industrieländer diese für ihre eigene Produktion benötigen.

Für den Dienstleistungssektor hatten die LDCs ebenfalls weitergehende Vorschläge eingebracht, etwa zur Vereinfachung administrativer Verfahren bei Visaerteilungen und bei Arbeits- und Aufenthaltserlaubnissen, die den Export von Dienstleistungen

betreffen, die »natürliche Personen« erbringen (sogenannte »mode 4«-Erbringungsart). An diesen Exporten haben LDCs ein besonderes Interesse, da sie niedrige Arbeitskosten bieten. Doch sind diese Exporte mit Fragen der Migration verknüpft (etwa Aufenthaltserlaubnisse) und daher politisch und ökonomisch für Industrie- und Schwellenländer besonders problematisch. Es überrascht daher nicht, dass über diese Thematik kein Konsens zu erzielen war.

Zollabbau für definierte IT-Produkte

53 Mitgliedstaaten der WTO haben sich in Nairobi auf die Ausweitung des Informations-technologie-Abkommens (ITA) geeinigt, das Warenströme im Wert von 1,3 Billionen US-Dollar betrifft. Konkret wurde vereinbart, die Zölle auf 201 IT-Produkte abzuschaffen. Für 65% davon gilt die Zollfreiheit bereits ab 1. Juli 2016, die restlichen Zolllinien werden bis 2019 schrittweise auf null gesetzt. Bei dem Abkommen, das nicht von allen WTO-Mitgliedern geschlossen wurde, handelt es sich um ein sogenanntes plurilaterales Abkommen unter dem Dach der WTO.

Wie es in der WTO weitergehen kann

Die Ministererklärung von Nairobi führt explizit die sich widersprechenden Vorstellungen der Mitgliedstaaten über das künftige Vorgehen in der WTO auf. Mit der Tradition, nur konsensuale Texte zu verabschieden, wurde damit erstmals gebrochen. Konsens war nicht möglich, da es den Entwicklungsländern wichtig ist, die Doha-Runde mit Blick auf das darin formulierte Entwicklungsziel zu Ende zu führen, während die Industrieländer einen Abschluss der Doha-Runde für aussichtslos halten. Ein neuer Ansatz sei nötig, der die drängenden Themen des 21. Jahrhunderts aufnimmt. Derzeit lässt sich die Kluft zwischen diesen Ländergruppen nicht überbrücken.

Ein Grundproblem der Verhandlungen ist die VN-Klassifikation der Entwicklungsländer, die sich insbesondere auf die Verhandlungen zu Industriegüterzöllen aus-

wirkt. Die Industriestaaten erwarten von weiter entwickelten Schwellenländern wie China, Brasilien und Indien, dass sie gemäß ihrem gewachsenen Gewicht im Welthandel ihre Märkte stärker öffnen. Diese Länder wiederum wollen in vielen Punkten die Sonderrechte von Entwicklungsländern weiter in Anspruch nehmen. Im Ausgleich für eine Senkung von Industriegüterzöllen verlangen sie die Öffnung des Agrarsektors. In Nairobi stand das Thema Industriegüterzölle wegen der großen Positionsunterschiede nicht einmal auf der Tagesordnung.

Der Fortgang der Verhandlungen ist nach Nairobi vollkommen unklar; was auch manche Beobachter dazu verleitet, vom Tod der WTO zu sprechen. Dabei gibt es zahlreiche Ansatzpunkte, wie in der WTO konstruktiv weitergearbeitet werden kann. Wesentliche Elemente werden in den folgenden Abschnitten behandelt.

► mit gestärktem Rechts- und Verwaltungsrahmen

Die WTO-Mitglieder haben ein grundsätzliches Interesse daran, das internationale Regelwerk weiterzuentwickeln, das man als öffentliches Gut betrachten kann. 98% des weltweiten Handels finden unter WTO-Regeln statt. Sollten Verhandlungsergebnisse ausbleiben, besteht die Gefahr, dass dem erfolgreichen Streitschlichtungssystem immer mehr die Rolle zuwächst, strittige Fragen mittels Rechtsprechung zu klären. Das Streitschlichtungssystem war in 20 Jahren mit über 500 Fällen befasst. Es wird in anderen Bereichen der internationalen Politik gerne als Modell gesehen, da es nicht nur Handelsstreitigkeiten beilegt, sondern auch Sanktionen verhängen kann, um Recht durchzusetzen. Es ist daher ein wichtiges Element des »öffentlichen Gutes« WTO.

Die Routinearbeit in der WTO, die oftmals unterhalb der Wahrnehmungsschwelle der Öffentlichkeit die Auslegung und Definition von Regeln vorantreibt (etwa bei Standards), bietet einen verlässlichen Referenzrahmen. So wurde zugunsten von LDCs im Rahmen der WTO-Gremien bereits im

Oktober 2015 beschlossen, die Übergangsfrist für das Inkrafttreten des Abkommens zum Schutz geistigen Eigentums (Trade Related Intellectual Property Rights, TRIPs) im Bereich pharmazeutische Produkte bis Ende 2032 laufen zu lassen. In Nairobi wurde dieser Beschluss nur noch formalisiert. Dies erlaubt es den LDCs, die kostengünstige Generikaproduktion – soweit vorhanden – weiterzuführen, ohne Patentgebühren zahlen zu müssen. Außerdem bleiben ihnen zunächst die administrativen Kosten der Einführung und Anwendung des im TRIPs formulierten Schutzes erspart. Wichtige Beschlüsse werden also durchaus auch in den regulären Arbeitsprozessen der WTO gefasst.

Angesichts der weiterhin erfolgreichen Routinearbeit der WTO zielen daher manche Vorschläge zur Reform des multilateralen Handelssystems auf eine Stärkung der Ausschussarbeit und der Rolle des Sekretariats. So schlägt beispielsweise die E15-Initiative unter Ägide des Genfer Think-Tanks ictsd vor, die WTO-Ausschüsse zu aktiven Plattformen für tiefere Analyse und informellen Dialog zu machen.

Die immer wieder artikulierte Idee, die bei Entscheidungen in der WTO obligatorische Einstimmigkeit aufzugeben, scheint dagegen nicht mehr als ein Gedankenspiel zu sein. Schließlich haben Entscheidungen über die Handelspolitik direkte ökonomische Auswirkungen auf alle Mitgliedstaaten – durchaus auch problematische, wenn etwa die Eigenproduktion verdrängt wird. Zugleich ist die politische Integration innerhalb internationaler Gremien viel zu gering. Darum ist schwer vorstellbar, dass Länder zu einer derart weitreichenden Aufgabe ihrer Souveränität bereit sein könnten. Das Vertrauen, dass mehrheitlich gefasste Beschlüsse insgesamt zu ihrem Nutzen seien, ist in den Mitgliedstaaten aus nachvollziehbaren Gründen nicht vorhanden.

► ohne »single undertaking«

Das in allen GATT-Verhandlungsrunden geltende Prinzip, »nichts ist beschlossen,

bevor nicht alles beschlossen ist« (das sogenannte »single undertaking«), wurde seit 2013 stillschweigend fallengelassen. Zwar gab es auch in früheren Verhandlungsrunden Zwischenergebnisse (»early harvest«), die bis zum Abschluss der Gesamtverhandlungen aber nur als vorläufig galten. Davon ist weder bei dem in Bali vereinbarten Abkommen zu Handelserleichterungen noch bei den Beschlüssen in Nairobi die Rede. Das Prinzip des »single undertaking« ist den heutigen komplexen Verhandlungen auch nicht mehr angemessen. Es stammt aus einer Zeit, als im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens GATT ausschließlich über den Abbau von Warenzöllen gesprochen wurde. Es ist einfach zu berechnen, welche Konsequenzen Zollreduktionen für einzelne Mitgliedstaaten, deren künftige Exportmöglichkeiten oder zunehmende Importe haben, kurz: was für welches Land herauspringt. Das Prinzip entsprach zudem der volkswirtschaftlichen Theorie, dass alle Länder aus einer Handelsliberalisierung Nutzen ziehen können. Insofern erschien es sinnvoll, so lange nach der optimalen Lösung zu suchen, bis alle zufrieden waren.

Heute spielt die klassische Zollverhandlung auch ökonomisch eine zusehends geringere Rolle, schon weil der gewichtete weltweite Durchschnittszoll zwischen 1996 und 2012 von 34% auf 3% gefallen ist. Daher gewinnen nicht-tarifäre Handelshemmnisse und regulatorische Politik an Bedeutung. Handelsverhandlungen sind folglich sehr viel komplizierter als früher. Der Verzicht auf das »single undertaking« spiegelt den pragmatischen Ansatz wider, der seit dem Amtsantritt von WTO-Generaldirektor Azevedo im Jahr 2013 verfolgt wird und darin besteht, sich auf das Machbare zu konzentrieren und kleiner dimensionierte Ergebnispakete anzustreben.

► mit plurilateralen/»Club«-Lösungen

Der Erfolg der ITA-Ausweitung zeigt jedoch, dass eine kleinere Gruppe von Mitgliedstaaten mit gemeinsamen Interessen eine wei-

tere Liberalisierung zu erzielen vermag, auch in Bereichen, über die sich die Gesamtheit der Mitglieder nicht einigen könnte.

Es gibt zwei Formen plurilateraler Abkommen: Bei der einen Form gelten deren Ergebnisse nach dem Meistbegünstigungsprinzip der WTO für alle Mitglieder. So kommen die in Nairobi vereinbarten Senkungen der Zölle auf IT-Güter theoretisch allen WTO-Mitgliedstaaten zugute. Doch gilt dies eben nur theoretisch: Länder, die nicht mitverhandelt haben, haben in den betroffenen Sektoren auch nichts anzubieten. Plurilaterale Abkommen sind daher ein zweischneidiges Schwert: Zwar ist es positiv zu werten, dass eine weitere Liberalisierung des Handels erfolgt und ein Rahmen geschaffen wird, dem sich weitere Länder anschließen können; manchmal werden auch Inhalte in ein umfassendes WTO-Abkommen überführt (etwa Bestimmungen des plurilateralen Rindfleischabkommens). Praktisch besteht aber die Gefahr, dass die (im Fall ITA auch technologische) Kluft zwischen den beteiligten und den unbeteiligten Ländern größer wird.

Bei der zweiten Form plurilateraler Abkommen (Beispiel: Öffentliches Beschaffungswesen) gelten die ausgehandelten Marktzugangserleichterungen lediglich für die teilnehmenden Staaten. Ein Verhandlungsergebnis mag darum zwar leichter zu erreichen sein, langfristig besteht aber auch in diesem Fall die Gefahr, dass die Unterschiede zwischen wirtschaftlich stärkeren und schwächeren Ländern größer werden. Grundsätzlich problematisch an plurilateralen Abkommen ist, dass sich meist gerade schwächere Länder nicht an der internationalen Regelsetzung beteiligen. Da diese ihre Interessen und Kapazitätsengpässe nicht berücksichtigen, ist auch ein späterer Beitritt mit Schwierigkeiten verbunden.

► unter Berücksichtigung des Entwicklungsstands in den Handelsregelungen

Die WTO hat bereits Ansätze entwickelt, um diese Probleme zu umgehen. General-

direktor Azevedo bezeichnete in einer Rede Mitte Januar 2016 »Flexibilität« bei der Vereinbarung neuer Handelsregeln als wichtige Voraussetzung, um Verhandlungsergebnisse zu erzielen. Im Abkommen über Handels erleichterungen werden erstmals grundsätzlich Ausmaß und Geschwindigkeit der Umsetzung auf die administrativen und finanziellen Kapazitäten von Entwicklungsländern abgestimmt – nicht im Sinne einer Ausnahmeregelung, sondern als fundamentale Struktur des Vertragswerks. Zugleich sieht es vor, dass ärmere Länder die Umsetzung von der Unterstützung durch Mittel der Entwicklungszusammenarbeit abhängig machen können.

Dies könnte ein Modell auch für künftige Abkommen sein, denn die Umsetzung regulatorischer Vereinbarungen ist mit großen Herausforderungen verbunden. Sie verursacht nicht nur Kosten, sondern ist auch darauf angewiesen, dass in den Administrationen die erforderlichen Kapazitäten vorhanden sind, um Gesetze und Verordnungen zu erlassen, Institutionen und Prozesse zu reformieren und all dies mit dem Privatsektor zu diskutieren bzw. ihn zu informieren. Zwar birgt diese Form des Abkommens die Gefahr, dass reformunwillige Länder die Umsetzung verschleppen; für manche reformwillige Länder wird sie damit aber erst möglich gemacht. Selbst die Europäische Union hat in ihre neue Außenhandelsstrategie vom Oktober 2015 erstmals ein Kapitel zur Umsetzung von Freihandelsabkommen aufgenommen. Denn es hatte sich gezeigt, dass hier Defizite bestehen und insbesondere kleine und mittelgroße Unternehmen Schwierigkeiten haben, die Vorteile zu realisieren, die Handelsabkommen bieten. So haben beispielsweise ein Jahr nach Inkrafttreten des Freihandelsabkommens zwischen der EU und Südkorea nur 40% der europäischen Unternehmen von den eingeräumten Zollvergünstigungen profitiert. Das Beispiel lässt darauf schließen, dass eine erfolgreiche Umsetzung von Abkommen für ärmere Länder noch viel schwieriger ist.

► unter Aufnahme der Themen des 21. Jahrhunderts

Nach Ansicht vieler Akteure, insbesondere der Regierungen weiter entwickelter Mitgliedstaaten, wird in der WTO nicht über die drängenden Themen des 21. Jahrhunderts diskutiert. Auch deshalb ist in den letzten Jahren das Interesse an bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen so stark gewachsen. Bedarf an internationalen Diskussionen gäbe es zu vielen Themen, beispielsweise zu digitaler Wirtschaft, Aspekten der Nachhaltigkeit, Kohärenz des Handelssystems mit Klimazielen oder der Entwicklung eines multilateralen Rahmens für handelsbezogene Investitionen.

Vor allem für Länder mit geringen administrativen Kapazitäten ist es schwer, ihre Verhandlungsinteressen an diesen Fragen zu definieren und mögliche Wirkungen abzuschätzen. Das ist auch ein wesentlicher Grund dafür, warum sich Entwicklungsländer zuletzt gegen die Aufnahme neuer Themen gesperrt haben. Sie fürchteten, zu Ergebnissen gedrängt zu werden, die nicht in ihrem Interesse liegen. Dabei wäre es wichtig, dass sich Entwicklungsländer aktiv an den Verhandlungen über neue Regeln beteiligen und sie auf diesem Wege mitgestalten. Es gibt zahlreiche Punkte, die auch ärmere Länder im Interesse an der eigenen Entwicklung geltend machen müssten und die andernfalls unter den Tisch fallen könnten. Für Investorenländer beispielsweise (und das sind heute nicht mehr nur Industriestaaten) stehen beim Thema ausländische Direktinvestitionen die Aspekte des Eigentumschutzes und Gewinntransfers im Vordergrund. Ärmere Länder dagegen sind daran interessiert, den Subventionswettbewerb um die Ansiedlung von Unternehmen zu begrenzen, den sie angesichts geringer Mittel in ihren Staatshaushalten nicht gewinnen können. Auch das Thema Steuervermeidung multinationaler Unternehmen durch Gewinntransfers ist von großem Interesse: Alleine Afrika entgehen durch diese Transfers jährlich über 40 Milliarden US-Dollar, mehr als 4% ihres Bruttoinlandsprodukts.

In diesem Zusammenhang ist interessant, dass die Gruppe der afrikanischen, pazifischen und karibischen Staaten (AKP) vorgeschlagen hatte, in Nairobi ein Subventionsthema zu behandeln. Sie strebten eine Einigung auf die Begrenzung von Fischereisubventionen an. Eine vertiefte Behandlung des Themas scheiterte aber am Widerstand der großen Fischereinationen. Das Beispiel zeigt immerhin, dass auch Entwicklungsländer bei der Setzung von Regeln ihre Interessen in Verhandlungen aktiv verfolgen können.

► **über fokussiertere Zielsetzung und mehr »leadership«**

In Nairobi wurde häufig die Klimakonferenz als Maßstab für Erfolg diskutiert; man müsse auf *politischer* Ebene Ziele vereinbaren, analog dem 1,5-Grad-Ziel von Paris. Dieser Vergleich übersieht allerdings einen wesentlichen Unterschied der beiden Politikfelder. Im Klimabereich geht es erst noch darum, ein funktionierendes internationales Regime zu entwerfen. Die Formulierung eines allgemeinen Ziels wie der Begrenzung der globalen Erwärmung ist auf dieser Ebene und für ein globales öffentliches Gut wie dieses noch leicht möglich. Das Welthandelssystem dagegen verfügt bereits über ein ausdifferenziertes Regelwerk, das einen starken Rahmen für wirtschaftliche Akteure setzt und zur Steigerung von Außenhandel und Wirtschaftswachstum beiträgt. Allgemeingültige Ziele lassen sich auf dieser Ebene nicht mehr so einfach formulieren. Dennoch sollte man versuchen, aus dem Klimaerfolg zu lernen und die Art des Herangehens an Handelsverhandlungen durch neue Ansätze zu ergänzen.

Die in der WTO verhandelten Themen sind derart komplex, dass sie in vielen Bereichen fast nur für die Fachleute aus den jeweiligen Administrationen und den interessierten Lobbygruppen verständlich sind. Dies erschwert Entscheidungen auf politischer Ebene. Politiker sind auf die Beratung ihrer jeweiligen Administration angewiesen, die aber häufig spezifische

Fachinteressen im Auge hat. Ein Trade-off zwischen Themenfeldern, wie er für Verhandlungsergebnisse nötig ist, wird dadurch beeinträchtigt.

In Anlehnung an die Klimaverhandlungen könnten auch in Handelsverhandlungen auf höchster politischer Ebene *Ziele* formuliert werden, statt auf technischer Ebene über bestimmte politische *Themen* zu verhandeln. Die Ausgestaltung der politischen Ziele müsste dann auf technischer Ebene erfolgen. Damit würde großer politischer Druck erzeugt, ein Scheitern von Verhandlungen zu verhindern. Ein in der Presse genanntes Beispiel für ein solches Vorgehen ist das Verbot der Subventionen zur Förderung fossiler Brennstoffe, für die die Länder der G20 452 Milliarden US-Dollar aufwenden; nur durch den Abbau dieser Subventionen sei Kohärenz mit den Pariser Umweltbeschlüssen zu erreichen. Angesichts gewaltiger Interessenunterschiede scheint dies kein besonders erfolgversprechendes Beispiel zu sein, doch sollte ein solches Vorgehen getestet werden. Es bedürfte allerdings auch neuer Formate, politische Entscheidungsträger zusammenzubringen, um zu solchen Zielformulierungen zu kommen.

Zentral für künftige Verhandlungserfolge wird in jedem Fall die Bereitschaft politischer Akteure sein, im positiven Sinne »leadership« zu übernehmen. Sie müssen ihre Verpflichtung dem Gemeinwohl gegenüber höher gewichten als ihr Interesse am nächsten Wahlergebnis. Dies dürfte manche Entscheidung verändern, da kurzfristige protektionistische Schutz- oder Subventionsinteressen, die starke Aufmerksamkeit von Öffentlichkeit und Lobbygruppen erfahren, häufig langfristigen Zielen einer nachhaltigen Entwicklung entgegenstehen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorinnen wieder

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
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364