



Aus der Wüste in die Leere

Die politischen und ökonomischen Gründe für das Scheitern der Doha-Runde der Welthandelsorganisation

Aus der Wüste in die Leere

Die politischen und ökonomischen Gründe für das Scheitern der Doha-Runde der Welthandelsorganisation

Herausgeber:

Evangelischer Entwicklungsdienst e.V., www.eed.de,
Forum Umwelt und Entwicklung, www.forumue.de,
Germanwatch e.V., www.germanwatch.org

Autoren: Michael Frein (EED), Tobias Reichert (Germanwatch)

Fotos: Titelbild dpa; S. 2 wirralwater (CC BY 2.0); S. 5, 19, 28 DDS; S. 6 FaceMePLS (CC BY 2.0); S. 10 Edgar Brüser; S. 12 Jinjian Liang (CC BY-NC-ND 2.0); S. 15 Peter Fuchs; S. 17 han Soete (CC BY-NC-SA 2.0); S. 21 Brian Sterling (CC BY-SA 2.0); S. 25 Michael Frein; S. 26 free range jace (CC BY-NC-SA 2.0)

Redaktion: Jule Rode (EED), Stefan Tuschen (EED)

Gedruckt auf Recycling-Papier
1. Auflage, Bonn, April 2012



Inhalt

- 2 Die Doha-Runde: Zwischen entwicklungspolitischer Rhetorik und handelspolitischer Realität**
- 3 Zum Hintergrund der Debatte**
 - 3 Handel und Entwicklung – ein umstrittener Zusammenhang ...
 - 4 ... der durch die Nachhaltigkeitsdiskussion nicht einfacher wird.
- 7 Entwicklungsländer und Schwellenländer in Weltwirtschaft und Welthandel**
- 9 Holpriger Start – von der Gründung der WTO zum Start der Doha-Runde**
 - 9 Vom GATT zur WTO: Mehr Regeln und mehr Mitglieder
 - 11 Nach Gründung der WTO: Voran zu noch mehr Liberalisierung?
 - 12 Krise und Rettung – durch eine Katastrophe
- 15 Crash in Cancún**
- 17 Halbherziger Neustart in Genf**
- 19 Exkurs: Einfluss durch Kooperation – Entwicklungs- und Schwellenländer in zahlreichen Koalitionen**
- 21 Hongkong – und dann die Unendlichkeit**
 - 21 Ministerkonferenz konsolidiert Zwischenergebnisse ...
 - 21 ... aber die Runde kann nicht abgeschlossen werden ...
 - 22 ... und scheitert 2011 wohl endgültig
- 24 Die Doha-Runde als Testfall für die internationale Wirtschaftsordnung bei einer verschobenen wirtschaftlichen und politischen Machtbalance**
 - 24 Mehr Macht für Schwellenländer ...
 - 24 ... überfordert vor allem die USA
 - 26 Armutsbekämpfung und Ökologie als explosive Randthemen
 - 27 Für eine neue Balance im Welthandelssystem
- 29 Glossar**



Die Doha-Runde: Zwischen entwicklungspolitischer Rhetorik und handelspolitischer Realität

Die Verhandlungen in der Doha-Runde der Welthandelsorganisation (WTO) sind nach zehn Jahren gescheitert – aller Voraussicht nach endgültig, auch wenn sich die WTO-Mitglieder auf ihrer 8. Ministerkonferenz im Dezember 2011 nicht dazu durchringen konnten, dies formal festzustellen. Der Dissens ist grundlegend. Den Ministerinnen und Minister beziehungsweise ihren Stellvertreterinnen und Stellvertretern gelang es nicht einmal, bei einzelnen Elementen des Verhandlungspakets voranzukommen, obwohl die einflussreichsten Mitglieder genau dies in der Erklärung der Staats- und Regierungschefs der G20¹ im November 2011 in Cannes gefordert hatten. Dass die von den Staatschefs – sei es bei den G20, den G8 oder verschiedenen UN-Gipfeln – verkündeten Ansprüche und das tatsächliche Verhalten ihrer Emissäre in den Verhandlungsgruppen der

WTO auseinander fallen, ist ein praktisch seit Beginn der Doha-Runde geübtes Verfahren. Dies betrifft sowohl Zeitpläne, die immer wieder festgelegt und dann nicht eingehalten werden als auch allgemeine Appelle an die Kompromissbereitschaft, nach denen weiter auf denselben Forderungen wie ehemals beharrt wird.

Der Unterschied zwischen Schein und Sein ist noch an anderer Stelle besonders markant: Der Anspruch, mit den Doha-Verhandlungen eine „Entwicklungsagenda“ zu verfolgen, wurde weder in den Details des Verhandlungsmandats und schon gar nicht in den Forderungen und Positionen der Industriestaaten eingelöst. Viele Handelsdiplomaten, vor allem der Industriestaaten, vertreten dabei den Standpunkt, dass Freihandel und Marktöffnung per se positive Effekte auf die Entwicklung haben werden. Die Entwicklungsländer sehen dies in der Regel anders.

¹ Nicht zu verwechseln mit der G20-Gruppe der Schwellen- und Entwicklungsländer in der WTO, von der noch ausführlich die Rede sein wird.

Zum Hintergrund der Debatte

Handel und Entwicklung – ein umstrittener Zusammenhang ...

Der Zusammenhang zwischen Handelsliberalisierung, Wirtschaftswachstum und einer sozial inklusiven, ökologisch verträglichen Entwicklung ist in der politischen Diskussion und in der ökonomischen Theorie umstritten. Aus den Erfahrungen der Entwicklungs- und Schwellenländer mit verschiedenen handelspolitischen Strategien lassen sich dennoch einige Erkenntnisse gewinnen.

In den 1960er und 70er Jahren verfolgte eine Reihe von Ländern, insbesondere in Lateinamerika, eine Strategie der „Importsubstitution“ mit dem Ziel, eigene Produktionskapazitäten für die Versorgung der heimischen Märkte aufzubauen. Handelspolitisch wurden Importe durch Zölle verteuert, um den Konkurrenzdruck durch ausländische Anbieter zu verringern. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und Exportmärkte zu erschließen, war kein vorrangiges Ziel.

Zu Beginn konnten mit dieser Strategie Erfolge im Sinne eines relativ hohen Wirtschaftswachstums erzielt werden. Die in vielen Ländern begrenzten Absatzmärkte erlaubten es jedoch in der Regel nicht, Industrieanlagen in einer kosteneffizienten Größenordnung zu betreiben. Die enge Verbindung zwischen Regierungen und Eigentümern der neu geschaffenen Industrien verhinderte, dass die Strategie an die realen Verhältnisse angepasst wurde. Dies war auch dann noch der Fall, als sie offensichtlich an ihre Grenzen gestoßen war. Statt Anpassungsprozesse einzuleiten, wurden die bekannten Instrumente verstärkt eingesetzt, das heißt die staatliche Unterstützung für die gefährdeten Industrien wurde ausgebaut, der Schutz vor ausländischer Konkurrenz erhöht. Dies trug neben den drastisch gestiegenen Energiepreisen im Zuge der Ölkrisen der 1970er und 1980er Jahre merklich zur Verschuldung vieler Staaten bei, gerade auch in Lateinamerika.

Diese negativen Erfahrungen staatlicher Regulierung und einer Importsubstitution mit hohem Außenschutz stärkten die in der neo-

klassischen Ökonomie und in internationalen Institutionen wie Weltbank und Internationalem Währungsfonds (IWF) vertretene Auffassung, wonach staatliche Eingriffe in die Wirtschaft bestenfalls wenig effektiv und normalerweise kontraproduktiv seien. Eine solche Politik verhindere die Herausbildung einer effizienten internationalen Arbeitsteilung, indem sie sich absoluten und komparativen Kostenvorteilen in den Weg stelle, dadurch einer optimalen Nutzung der Produktionsfaktoren entgegenwirke und schlussendlich zu einem suboptimalen Wohlstandsniveau führe.

Der Neoliberalismus konnte glaubhaft machen, eine Alternative zu den genannten Fehlern der Importsubstitutionsstrategie darzustellen, indem er unter anderem empfahl, der Staat solle sich aus der Wirtschaft möglichst heraushalten. So sah die Rezeptur einer neoliberalen Politik die möglichst weitgehende Liberalisierung sowohl der Binnenmärkte als auch des internationalen Handels vor. Mit anderen Worten, ganz oben auf der Agenda einer Neuorientierung des Welthandels stand der Abbau von Zöllen und anderen Handelshemmnissen. Ländern, die aufgrund ihrer Schulden auf die Unterstützung von IWF und Weltbank angewiesen waren, wurden entsprechende Maßnahmen im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme vorgeschrieben.

Die wirtschaftlichen Erfolge der ost- und südostasiatischen Länder wie Südkorea, Taiwan, Singapur und Malaysia, deren Wirtschafts- und Handelspolitik stark auf die Integration in den Weltmarkt ausgerichtet ist, schien die Richtigkeit des neuen Paradigmas zu belegen. In der wirtschafts- und entwicklungspolitischen Diskussion wurden die asiatischen Entwicklungserfolge als Gegenmodell zur Importsubstitution und entsprechend als Beispiel für die Überlegenheit der Liberalisierungsstrategie hingestellt. Die Theorie, so schien es, wurde von der Empirie bestätigt.

Hingegen zeigt eine genauere Analyse der Handelspolitik dieser Staaten, dass ihre ökonomischen Erfolge eben gerade nicht darauf beruhen, die eigenen Märkte konsequent und unterschiedslos für Importe zu öffnen. Vielmehr gab es in all diesen Ländern (in geringerem Ausmaß in Hongkong) stark steuernde und diskriminierende Eingriffe der Regierung in die Handels-

und Investitionsentscheidungen der Unternehmen. Auch ein – zeitlich begrenzter – Zollschutz, der neue Wirtschaftszweige vor billigeren Importen bewahrte, gehörte zum wirtschaftspolitischen Instrumentarium.

Der wichtigste Unterschied zur Importsubstitutionsstrategie war, dass Exportorientierung und damit die internationale Konkurrenzfähigkeit von vornherein als vorrangiges Ziel definiert wurden. Schutzmaßnahmen waren daher befristet und auf dieses Ziel hin ausgerichtet. Darüber hinaus war in einer Reihe dieser ostasiatischen Länder die Einkommens- und Vermögensverteilung relativ gleichmäßig, das Ausbildungsniveau eher hoch. Mithin bestanden gute Voraussetzungen, um Wirtschaftszweige mit relativ hoher Wertschöpfung zu entwickeln und durch das entstehende Wachstum Armut zu reduzieren. Ebenfalls günstig wirkte sich aus, dass vor allem die vier sogenannten Tigerstaaten (Südkorea, Hongkong, Taiwan, Singapur) als „Frontstaaten“ gegenüber dem real existierenden Sozialismus gerade von den USA großzügige Entwicklungshilfe, meist in Form von Zuschüssen statt Krediten, erhielten. Schließlich profitierten Länder mit einer exportorientierten Entwicklungsstrategie von den Zollreduktionen, die die Industriestaaten im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) vereinbarten. Die ostasiatischen Länder konnten so auf verlässlichen Zugang zu den kaufkräftigen Exportmärkten der Industrieländer bauen, ohne dass sie sich als Entwicklungsländer zu einer ähnlichen Marktöffnung verpflichten mussten.

Auch der rasante Aufstieg Chinas zum Exportweltmeister folgte diesem Muster in groben Zügen, wobei allerdings Entwicklungshilfe praktisch keine Rolle spielte. Das bislang erfolgreichste Konzept, internationalen Handel für die wirtschaftliche Entwicklung zu nutzen, ist also weder Freihandel noch die Abkehr vom Weltmarkt. Stattdessen war in den meisten Ländern, die ihre Volkswirtschaften umstrukturieren konnten und daraufhin hohe Wachstumsraten erzielten, eine aktive, von Regierungsmaßnahmen unterstützte Integration in den Weltmarkt die vorherrschende Strategie. Dieser Befund trifft im Übrigen nicht nur auf die heutigen Schwellenländer zu, sondern gilt ebenso für die alten Industriestaaten, etwa in Europa. Davon ausgenommen sind auch nicht England und die USA, die heute gemeinhin als Gralshüter offener Wirtschaften gelten. Beide Länder haben in der

Vergangenheit wirtschaftspolitische Instrumente genutzt, um ihre heimischen Industrien vor ausländischer Konkurrenz zu schützen.

Damit diese Strategie einer klugen und angepassten Mischung aus Freihandel und Schutz vor der Weltmarktkonkurrenz erfolgreich sein konnte, war einerseits ein ausreichender Spielraum für die nationale Wirtschaftspolitik notwendig, andererseits eine gewisse Zurückhaltung der wirtschaftlich dominierenden Länder, die ihre eigenen Märkte und Unternehmen nicht zu stark gegen die neu entstehenden Konkurrenten schützen durften. Ansonsten wären den aufstrebenden Ökonomien die Exportmärkte weggebrochen – und damit ein entscheidendes Element ihrer Strategie des wirtschaftlichen Wachstums auf der Basis industrieller Entwicklung.

... der durch die Nachhaltigkeitsdiskussion nicht einfacher wird.

Aber die Tage einer ungebrochenen Wachstumsstrategie sind offenbar gezählt. Ende des letzten Jahrhunderts und vor allem seit UNCED, der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro, hat sich das Verständnis von Entwicklung verändert. Mit der Rio-Konferenz wurde der Begriff der „nachhaltigen Entwicklung“ in die breite politische Debatte eingeführt. Darunter wird eine Entwicklung verstanden, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre Bedürfnisse nicht mehr befriedigen können.

Kern des Nachhaltigkeitsbegriffes sind der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und soziale Gerechtigkeit. Sie bilden den Rahmen für ökonomisches Handeln. Entsprechend ist wirtschaftliches Wachstum nur dann erstrebenswert, wenn es nicht zu (irreversiblen) Umweltschädigungen oder zu sozialen Verwerfungen führt. Der Grundgedanke ist, dass die Ressourcen der Erde endlich sind und es sowohl ein ethisches Gebot als auch eine Frage der Vernunft ist, die Nutzung dieser endlichen Ressourcen gerecht zu gestalten. Dabei kommt man jedoch an der Erkenntnis nicht vorbei, dass Wirtschaftswachstum in den armen Ländern unumgänglich ist, um Armut zu überwinden oder auch nur die



Grundbedürfnisse aller Menschen zu befriedigen. Unabhängig davon, was dies für Ressourcenverbrauch und Wachstum in Industrieländern bedeutet, stellt sich jedoch auch für Entwicklungsländer die Frage, wie ihre Produktions- und Konsummuster an die Realität eines Planeten mit endlichen Ressourcen und begrenzter Tragkapazitäten der Ökosysteme anzupassen sind. Wirtschaftswachstum ist in Entwicklungsländern ein notwendiger, aber gleichzeitig auch ein bei weitem nicht ausreichender Bestandteil von nachhaltiger Entwicklung. Die erforderlichen Rahmenbedingungen und steuernden Eingriffe für ein nachhaltiges Wirtschaften erfordern Spielräume für zusätzliche und anders geartete Eingriffe und Regulierungen, als dies bei einer rein auf Wachstumsförderung orientierten Wirtschaftspolitik nötig wäre.

Das Problem ist, dass zwar praktisch alle Entwicklungs- und Schwellenländer hinter der Forderung nach mehr wirtschaftspolitischen Spielräumen stehen, sie diese jedoch nicht für eine nachhaltige Wirtschaftspolitik, sondern für eine Strategie wirtschaftlichen Wachstums nach dem Vorbild der heutigen Industrie- und Schwellenländer anwenden wollen. Der Schwerpunkt der ökonomischen Strategien der heutigen Entwicklungs- und Schwellenländer liegt auf der Entwicklung des Wettbewerbsstaates, der in einer globalisierten Welt in der Hauptsache eben doch auf Produktionsmuster setzt, die sich auf die Nutzung (preisgünstiger) fossiler Energieträger, einen (Kosten senkenden) intensiven Ressour-

cenverbrauch und möglichst niedrige Arbeitskosten stützen. Außenwirtschaftlich soll dies durch ein System ergänzt werden, das – mehr oder weniger strategisch – auf Exporte, vor allem mit Blick auf die kaufkräftige Nachfrage in Industrie- und Schwellenländern, setzt. Gleichzeitig sollen wirtschaftspolitische Spielräume erhalten und genutzt werden, um die heimische Wirtschaft vor überlegener ausländischer Konkurrenz zu schützen.

Daher lehnen die Entwicklungs- und Schwellenländer Handelsmaßnahmen ab, mit denen sozial-ökologische Ziele verfolgt werden sollen. Sie fürchten dadurch Nachteile für ihre Wettbewerbsfähigkeit und ihr Wirtschaftswachstum. Auf der Ebene internationaler Handelsverträge kommt die Sorge hinzu, dass Instrumente wie Sozialklauseln und Umweltstandards den protektionistischen Werkzeugkasten der Industriestaaten erweitern könnten. Dadurch könnten Exportchancen gefährdet werden, ein wesentlicher Pfeiler ihrer Strategie der ökonomischen Entwicklung würde wegbrechen.

Umgekehrt will die große Mehrheit der Industriestaaten handelspolitische Maßnahmen, die vor allem der nationalen wirtschaftlichen Entwicklung dienen, möglichst weitgehend beschränken. Diejenigen, die im globalen Wettbewerb die besseren Karten haben, stehen dem Gedanken von Schutzinstrumenten, die ihnen Exportmärkte verschließen könnten, naturgemäß skeptischer gegenüber als solche, die, mit weniger Wettbewerbsfähigkeit ausgestattet, um



das Überleben heimischer Produktions- und Dienstleistungsstrukturen bangen müssen.

Die Industrieländer stehen hingegen sozial und ökologisch begründeten Handelsmaßnahmen offener gegenüber – allerdings verbunden damit, dass solche Maßnahmen in globalen Vertragswerken festgeschrieben werden müssen, damit sie für alle gleichermaßen gelten, den Handel nicht verzerren und die eigene Wettbewerbssituation nicht verschlechtern. Das heißt, auch Industrieländer ordnen sozial-ökologische Regulierung dem Konzept des Wettbewerbsstaates unter. Dabei spielt fraglos die Überlegung eine Rolle, aufgrund der eigenen (technischen) Überlegenheit, neue (technische) Anforderungen leichter bewältigen zu können.

Auch für Industrieländer stellt eine sozial-ökologische Handelsregulierung bestenfalls ein nachgeordnetes Interesse dar. In der harten Wirklichkeit vertreten praktisch alle Industriestaaten ihre Liberalisierungs- und Marktöffnungsinteressen sehr viel vehementer und konsequenter als die Forderung nach einer ökologischen und sozialen Orientierung des globalen Handelssystems.

Von daher folgt die Doha-Runde dem alten Muster. Jenseits der Lippenbekenntnisse haben sozial-ökologische Regulierungen und nachhaltige Entwicklungspfade keine wirkliche Bedeutung. Die politische Auseinandersetzung orientiert sich an den grundlegenden, auf wirtschaftliches Wachstum ausgerichteten Inte-

ressen. Während in diesem Rahmen die Industrieländer für weitergehende Marktöffnung streiten, versuchen die Entwicklungsländer, ihre wirtschaftspolitischen Spielräume durch Schutzinstrumente, geringere Verpflichtungen und Ausnahmeregelungen zu sichern, wobei sie gleichzeitig ihren präferentiellen Zugang auf die Märkte der Industrieländer ausbauen wollen.

Dieser Interessenkonflikt und die „richtige“ Balance zwischen Marktöffnung und politischem Spielraum prägte die Gründungsphase der WTO wie auch den Verlauf der Doha-Runde. Letztlich, so wird im Folgenden zu zeigen sein, ist die Doha-Runde daran gescheitert, dass es keine konsensuale Basis für die genannte Balance gab. Oder, anders formuliert, die reichen Länder haben den ärmeren nicht das Maß an Schutz zugestanden, dass diese für nötig hielten, um den klassischen Pfad nachholender Entwicklung erfolgreich beschreiten zu können. Eine wirklich ernsthafte Auseinandersetzung um den richtigen Pfad zu einer nachhaltigen Entwicklung fand hingegen in der WTO nie statt.

Entwicklungsländer und Schwellenländer in Weltwirtschaft und Welthandel

Das Volumen des internationalen Handels ist vor allem seit den 1960er Jahren rapide gewachsen. In den 1960er und 1970er Jahren hat es sich alle zehn Jahre mehr als verdreifacht, seitdem hat es sich über den gleichen Zeitraum jeweils mehr als verdoppelt (vgl. Grafik 1). 2010 wurden Waren im Wert von über 15 Billionen US-\$ exportiert. Mehr als ein Viertel des globalen Handels findet innerhalb der Europäischen Union statt. Dieser Anteil ist in den letzten Jahrzehnten gewachsen, was zum Teil dadurch entstanden ist, dass die Zahl der EU-Mitglieder von sechs auf siebenundzwanzig anwuchs und somit automatisch mehr Handel in die Union integriert wurde. Nichtsdestoweniger ist allgemein auch außerhalb der EU ein rasanter Anstieg des internationalen Handels festzustellen.

Der offenbar wichtigste Grund dafür ist die Neuorganisation der industriellen Produktion im Zuge der durch verbesserte Transport- und Kommunikationsmöglichkeiten beschleunigten Globalisierung. Komplexe Produkte wie Autos, elektronische Geräte oder auch Kleidungsstücke werden praktisch kaum mehr in einem Land gefertigt. Vielmehr werden in der Regel die Komponenten in verschiedenen Ländern produziert, die dann im „Produktionsland“ zum Endprodukt zusammengesetzt werden. Durch diese komplexeren Produktionsketten entsteht selbst dann internationaler Handel, wenn das Endprodukt aus dem „Produktionsland“ nicht mehr exportiert wird. Der zunehmende Handel mit Vor- und Zwischenprodukten ist auch dafür verantwortlich, dass der Welthandel sehr viel schneller wächst als die globale Wirtschaftsleistung.

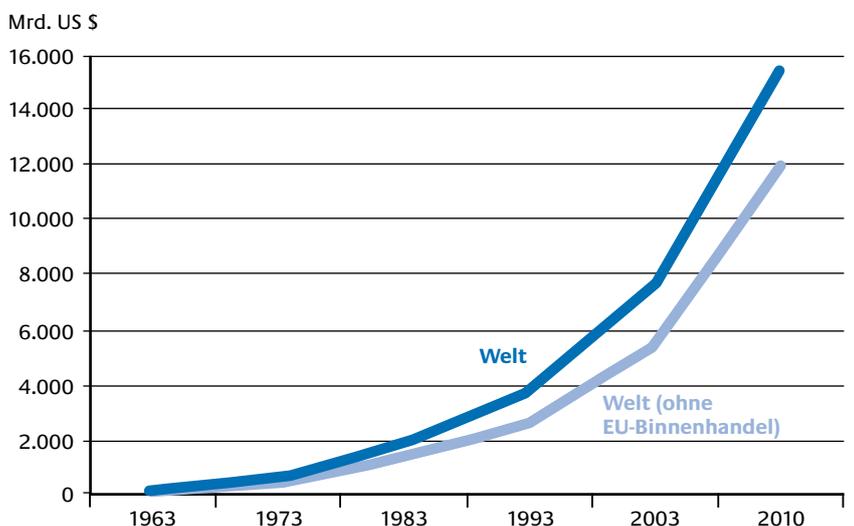
Entscheidende Bedeutung kommt dabei einer Reihe von asiatischen Staaten als wichtige Standorte für einzelne Fertigungsschritte in den jeweiligen Produktionsketten zu. Vor allem China hat eine herausragende Bedeutung als Standort für arbeitsintensive Produktionsschritte. Dagegen sank der Anteil der EU und der USA am Welthandel (ohne EU-internen Handel) von etwa 50 Prozent im Jahr 1963 auf nur noch etwas über 20 Prozent im Jahr 2010 (vgl. Grafik 2 auf Seite 8). Er liegt damit etwa auf dem gleichen

Niveau wie der Chinas und sechs weiterer exportorientierter asiatischer Ökonomien (Taiwan, Hongkong, Südkorea, Singapur, Malaysia und Thailand).

Die bis in die 1990er Jahre vorherrschende Dominanz der drei großen Handelsblöcke USA, EU und Japan, die zusammen über 40 Prozent des Welthandels (ohne EU-Binnenhandel) bestritten, scheint damit gebrochen. Gleichzeitig wird deutlich, dass die wachsende Bedeutung der Entwicklungs- und Schwellenländer im Welthandel ganz überwiegend auf die steigenden Exporte wichtiger asiatischer Länder zurückzuführen ist. Dort sind auch grenzüberschreitende Produktionsketten besonders verbreitet, entsprechend werden viele Vor- und Zwischenprodukte gehandelt. Afrika und Südamerika konnten ihren Anteil an den globalen Exporten dagegen erst in den letzten Jahren steigern – nicht zuletzt wegen der deutlich gestiegenen Rohstoffpreise. Die Entwicklung verlief also auch innerhalb der Gruppe der Entwicklungs- und Schwellenländer sehr ungleichmäßig.

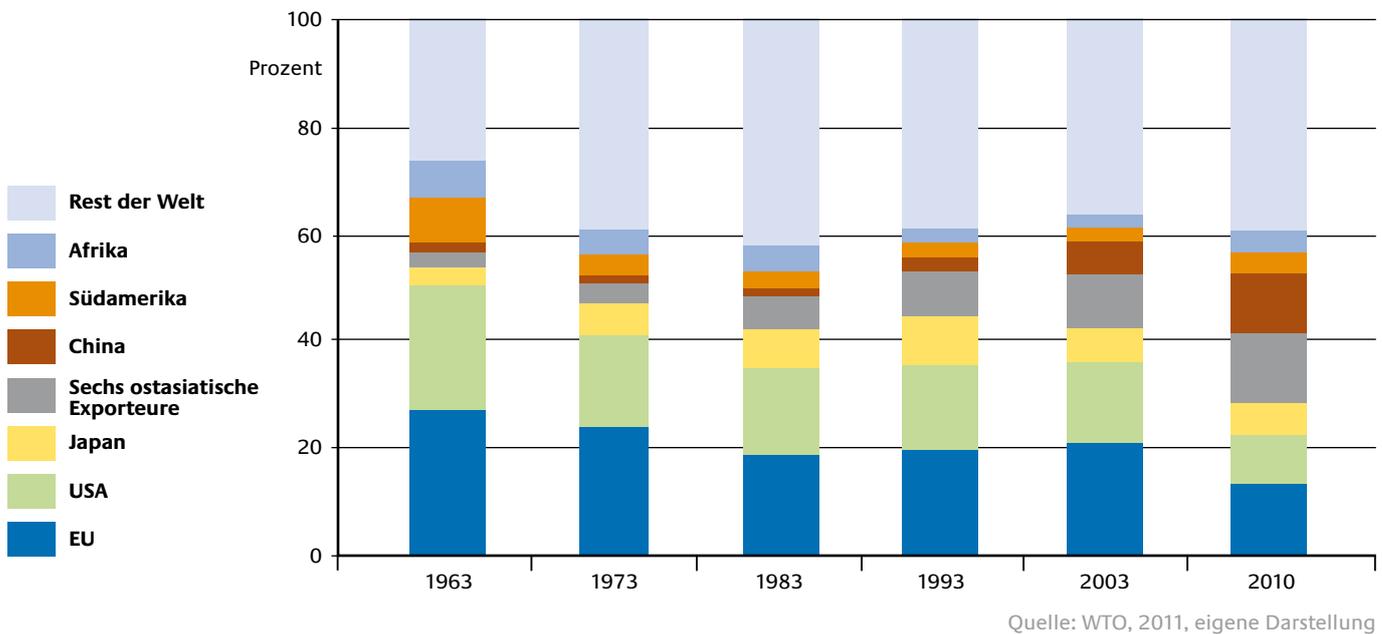
Das wirtschaftliche Gewicht hat sich im globalen Maßstab nicht nur in Bezug auf Anteile am Welthandel, sondern auch in Bezug auf die Wirtschaftsleistung verschoben. Der Internatio-

Grafik 1: Entwicklung der globalen Exporte



Quelle: WTO, 2011, eigene Darstellung

Grafik 2: Anteile verschiedener Länder am Welthandel (Export)



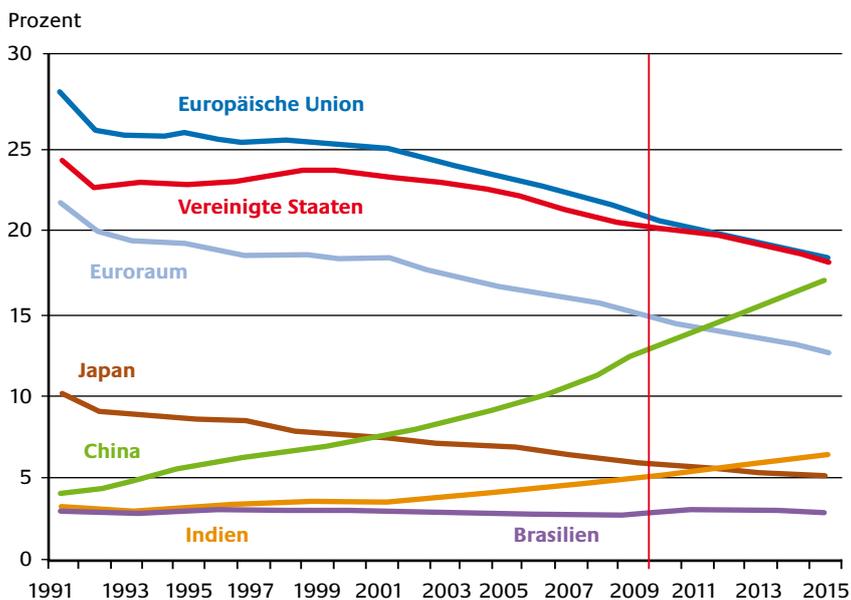
nale Währungsfonds schätzt, dass der Anteil Chinas an der globalen Wirtschaftsleistung 2011 schon etwa genauso hoch ist wie der der Länder der Eurozone. (vgl. Grafik 3) Vor zwanzig Jahren lag der Anteil des Euroraums noch bei mehr als zwanzig und der Chinas bei unter fünf Prozent. Seit Beginn des Jahrtausends wächst auch das

Gewicht Indiens in der Weltwirtschaft und liegt nun etwa auf dem Niveau Japans. Brasilien konnte seinen Anteil in den letzten Jahren dagegen kaum steigern.

Die Schätzung des IWF basiert nicht auf aktuellen Wechselkursen, sondern die Wirtschaftsleistung jedes Landes wird mit der jeweiligen Kaufkraft bewertet. Damit steigt das Gewicht der Schwellen- und Entwicklungsländer, da dort das Preisniveau in der Regel deutlich niedriger ist als in den Industriestaaten. Ein Dollar ist in Indien also „mehr wert“, da man damit mehr Güter und Dienstleistungen kaufen kann als in Japan. Dies ist auch einer der Gründe für die Stagnation des Anteils Brasiliens – die starke Währung führt dazu, dass die Kaufkraft des US-Dollars abnimmt.

Unabhängig von der Berechnungsmethode ist das rasch wachsende wirtschaftliche Gewicht Chinas und Indiens unübersehbar. Dies führt auch zunehmend zu einer Verschiebung der politischen Kräfteverhältnisse. Offensichtlichstes Zeichen ist, dass die Gruppe der zwanzig größten Volkswirtschaften G20 (nicht die G20 in der WTO) die Aufgaben der G8 (Gruppe der acht größten Industriestaaten) fast vollständig übernommen hat. Ob und wie weit sie dabei erfolgreich sein wird, bleibt abzuwarten. Rolle und Einfluss der großen Schwellenländer in der Diskussion globaler Wirtschaftsprobleme werden sicher weiter wachsen.

Grafik 3: Anteil wichtiger Ökonomien am Weltsozialprodukt, gemessen in Kaufkraftparitäten



Holpriger Start – von der Gründung der WTO zum Start der Doha-Runde

Der Aufstieg der asiatischen Schwellenländer hatte bereits in den 1970er Jahren begonnen. Ihre wachsende Rolle als Standort für arbeitsintensive Schritte in den sich entwickelnden globalen Produktionsketten wurde seinerzeit als „neue internationale Arbeitsteilung“ bezeichnet.

Das damalige Handelsregime des GATT trug zu diesem Aufstieg bei. Mit dem GATT hatten die Industriestaaten eine weitgehende Öffnung ihrer Märkte für Industriegüter vereinbart, während Entwicklungsländer nicht zu einer ähnlich weitgehenden Marktöffnung verpflichtet wurden. Wichtige Wirtschaftszweige wie Landwirtschaft und Textilien waren jedoch rechtlich oder faktisch von den Regeln des GATT ausgenommen. Das ermöglichte es den Industriestaaten, in diesen Branchen wirksame Handelsbeschränkungen aufrecht zu erhalten.

Im Falle der Textilindustrie wurden die Importmengen durch Quoten begrenzt, die allerdings regelmäßig angehoben wurden. Das Tempo, mit dem die Produktion in den Süden verlagert wurde, wurde so gedrosselt. Längerfristig noch gravierendere Auswirkungen hatten dagegen die abgeschotteten Agrarmärkte und die Produktionsanreize für die Landwirte in der EU und den USA. Die Industriestaaten stiegen zu den wichtigsten Exporteuren von Grundnahrungsmitteln auf und verdrängten damit nicht nur andere Entwicklungsländer im Export, sondern auch viele Kleinbäuerinnen und Kleinbauern in Entwicklungsländern von ihren regionalen und lokalen Absatzmärkten. Die Rivalität von EU und USA führte nicht nur zu politischen Spannungen, sondern auch zu Subventionswettkämpfen zwischen den beiden großen Handelsmächten, aus denen die Entwicklungsländer, die bei diesem Rennen nicht mithalten konnten, als Verlierer hervorgingen.

Hinzu kam, dass Dienstleistungen verstärkt ins Blickfeld der internationalen Handelsregulierung gerieten. Neue Informationstechnologien und sinkende Reisekosten waren und sind für den wachsenden Handel mit Dienstleistungen verantwortlich. Gleichzeitig steigt die Bedeutung von Wissen und Technologien in glo-

balen Produktionsketten. Die Industrieländer haben in den entsprechenden Wirtschaftszweigen einen Wettbewerbsvorsprung gegenüber den meisten Entwicklungsländern. Große Dienstleistungsunternehmen, etwa im Banken-, Versicherungs- und Tourismussektor, kommen überwiegend aus Industrieländern. Noch stärker ist das Ungleichgewicht bei wissensintensiven Wirtschaftsbereichen: über 90 Prozent aller Patentanmeldungen weltweit kommen aus Industrieländern.

Vom GATT zur WTO: Mehr Regeln und mehr Mitglieder

Um diese Vorteile im internationalen Handel besser nutzen zu können und damit gleichzeitig ihren relativen Bedeutungsverlust beim Handel mit verarbeiteten Produkten zu kompensieren, drängten die Industrieländer darauf, auch den Handel mit Dienstleistungen zu liberalisieren und Rechte an geistigem Eigentum besser zu schützen. Dies führte in der 1986 begonnenen Uruguay-Runde des GATT zu den Abkommen zum Dienstleistungshandel (General Agreement on Trade in Services, GATS) und zu handelsbezogenen Aspekten von Rechten an geistigem

Die Verhandlungsrunden in GATT und WTO

1947	Abschluss des GATT
1949	Annecy-Runde
1950-1951	Torquay-Runde
1955-1956	Genf-Runde
1960-1961	Dillon-Runde
1964-1967	Kennedy-Runde
1973-1979	Tokio-Runde
1986-1994	Uruguay-Runde
seit 2001	Doha-Runde



Eigentum (Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS). Gemeinsam mit dem bereits bestehenden GATT bilden sie die Säulen des Regelwerks für die 1995 gegründete WTO.

Der Streitschlichtungsmechanismus der WTO sieht die Möglichkeit vor, dass Länder, die Abkommen verletzen, von den dadurch geschädigten Mitgliedern mit Handelssanktionen belegt werden können. Damit hat die WTO ein effektiveres Durchsetzungsinstrument als fast alle anderen internationalen Abkommen.

Die Industrieländer konnten in den Verhandlungen der Uruguay-Runde auch durchsetzen, dass Länder der neu gegründeten WTO nur beitreten können, wenn sie alle Abkommen unterzeichnen. Die theoretische Option, sich nur zur Marktöffnung im Güterhandel zu verpflichten, bei Dienstleistungen dagegen nicht, besteht in der Praxis also nicht. Um die neuen Regeln in GATS und TRIPS, die überwiegend den Interessen der Industriestaaten dienen, auch für Entwicklungs- und Schwellenländer attraktiv zu machen, wurden in der Uruguay-Runde auch die Bestimmungen zum Güterhandel deutlich ausgeweitet. Dies betrifft insbesondere Zusatz-

abkommen zum GATT, mit denen die zuvor ausgeklammerten Sektoren Landwirtschaft sowie Textilien und Bekleidung liberalisiert werden sollten. Entwicklungsländer, die hier wettbewerbsfähig sind, waren zu deutlichen Zugeständnissen bereit, um dies durchzusetzen. Die Zustimmung zu GATS und TRIPS lässt sich zum großen Teil als „Preis“ interpretieren, den Entwicklungsländer für die erhofften besseren Exportchancen für Lebensmittel und Bekleidung „bezahlen“.

Nicht zuletzt diese Aussicht auf verbesserte Exportchancen motivierte eine Reihe von Ländern, WTO-Mitglied zu werden. Dadurch erklärte sich, dass die Zahl der GATT-Vertragsstaaten von 96 zu Beginn der Uruguay-Runde auf 128 an ihrem Ende wuchs. Die GATT-Mitglieder traten zum 1. Januar 1995 automatisch der neu gegründeten WTO bei und unterwarfen sich damit den Regeln der neuen Abkommen zu Dienstleistungen und Rechten an geistigem Eigentum. Der Anteil des Welthandels, der unter den GATT- beziehungsweise WTO-Mitgliedern abgewickelt wurde, stieg in Folge dessen von etwa 75 Prozent auf circa 90 Prozent. Mit dem

Beginn der Doha-Runde 2001 trat China der WTO bei, als letzte große Volkswirtschaft wurde Russland bei der Ministerkonferenz 2011 formell aufgenommen.

Die Gründung der WTO wurde vielfach auch als Fanal für den Sieg der Marktwirtschaft gegenüber staatsdirigistischen Wirtschaftssystemen gefeiert. Der Zusammenbruch der realsozialistischen Staaten zu Beginn der 1990er Jahre und die seit den 1980er Jahren forcierte Marktorientierung Chinas, die bereits Anfang der 1990er Jahre erste sichtbare Erfolge verbuchen konnte, gaben den Befürwortern neoliberaler Wirtschaftskonzepte erheblichen Auftrieb. Die Überlegenheit marktwirtschaftlicher Prinzipien über staatliche Regulierungen schien endgültig belegt.

In der Folge hatten wirtschaftspolitische Ansätze Konjunktur, die auf die Deregulierung der Wirtschaft und die Privatisierung zuvor öffentlicher Aufgaben, vor allem bei Dienstleistungen, zielten. Die Überlegenheit privater Unternehmen gegenüber öffentlichen Einrichtungen galt weithin als gesichertes Wissen, von Telekommunikation und Schienentransport bis hin zu Wasser- und Gesundheitsversorgung setzte eine zuvor nicht gekannte Privatisierungswelle ein. Damit einher ging die Öffnung für internationale Investitionen in diesen Sektoren, die auch durch die Regeln im GATS festgeschrieben werden sollte. Die Gründung der WTO markiert einen Höhepunkt neoliberaler Wirtschaftspolitik und des Versuchs, diese durch international verbindliche Regeln festzuschreiben.

Nach Gründung der WTO: Voran zu noch mehr Liberalisierung?

Die Verhandlungen in der Uruguay-Runde des GATT waren immer wieder von Verzögerungen und Konflikten geprägt. Die Hauptkontrahenten EU und USA stritten vor allem über den Agrarhandel. Alle Industrieländer wiederum wollten die Liberalisierungsverpflichtungen im GATS und den Schutz geistiger Eigentumsrechte möglichst strikt festschreiben, während die Mehrheit der Entwicklungsländer für Flexibilität stritt. Daher konnten die Verhandlungen nicht wie geplant 1989, sondern erst 1994 abgeschlossen werden. Viele WTO-Mitglieder hofften, dass mit der

neuen Organisation eine Struktur geschaffen würde, in der eine weitere Liberalisierung unabhängig von kräftezehrenden und langwierigen Verhandlungsrunden vorangetrieben werden könnte.

Die Industrieländer versuchten dies gleich beim ersten Ministertreffen der WTO 1996 in Singapur. Angeführt von USA und EU wollten sie das politische Momentum und die Hochphase neoliberaler Wirtschaftsdeologie nutzen und die Zuständigkeiten der WTO noch einmal ausweiten. Sie sollte auch Investitionen, Wettbewerbsrecht, öffentliches Beschaffungswesen und administrative Handelserleichterungen regeln.

Die Mehrzahl der Entwicklungsländer lehnte diese „Singapur-Themen“ ab. Sie realisierten zu-

Die WTO-Ministerkonferenzen

Singapur	9. – 13. Dezember 1996
Genf	18. – 20. Mai 1998
Seattle	30. November – 3. Dezember 1999
Doha	9. – 13. November 2001
Cancún	10. – 14. September 2003
Hongkong	13. – 18. Dezember 2005
Genf	30. November – 2. Dezember 2009
Genf	15. – 17. Dezember 2011

nehmend, welche weitgehende Verpflichtungen sie in der Uruguay-Runde eingegangen waren und wie wenig die Bestimmungen zur Liberalisierung der Agrar- und Textilmärkte an der tatsächlichen Politik der Industrieländer änderte. Insbesondere die Hoffnung der Entwicklungsländer auf verbesserten Zugang zu den Agrarmärkten der Industrieländer schien sich nicht zu erfüllen. Die zentrale Forderung der Entwicklungsländer war deshalb, die bestehenden Abkommen schon während der Umsetzungsphase zu überprüfen und gegebenenfalls an Entwicklungsbedürfnisse anzupassen. In Singapur wurden keine formalen Beschlüsse zu den neuen Themen gefasst, sondern nur vereinbart, weiter darüber zu sprechen.

Die 3. WTO-Ministerkonferenz 1999 in Seattle erlebte einen erneuten Anlauf der Industrieländer. Mit der „Millenniumsrunde“ sollten Verhandlungen für eine noch tiefer gehende Liberalisierung des Welthandels beschlossen werden. Die Erinnerung an den zähen und konfliktreichen Verlauf der Uruguay-Runde war

schon etwas verblasst, und ein neues umfassendes Verhandlungspaket, in dem sektorübergreifende Kompromisse möglich wären, schien ein Erfolg versprechender Rahmen für die nächsten Liberalisierungsschritte. Wichtigstes Ziel der Industrieländer war, neben weiteren Liberalisierungsschritten in den bestehenden Abkommen, Verhandlungen über die Singapur-Themen aufzunehmen. Jedoch begannen sich die Rahmenbedingungen mittlerweile zu verändern. Durch die Finanzkrise, die viele asiatische Länder erschütterte, erhielt der Enthusiasmus für eine weitere Liberalisierung einen ersten empfindlichen Dämpfer. Die meisten Entwicklungsländer sahen keinen Anlass, ihre Position zu verändern, ihre ungebrochen ablehnende Haltung zu den Singapur-Themen trug maßgeblich zum Scheitern der Konferenz bei.

Dabei spielten auch die in Seattle erstmals stattfindenden öffentlichen Proteste gegen die WTO eine wichtige Rolle. Ein breites Spektrum von Organisationen vor allem aus dem ökologischen und gewerkschaftlichen Spektrum in den USA prangerte die negativen Auswirkungen des Freihandels auf Umwelt und Sozialstandards an. Der damalige US-Präsident Clinton kündigte an, Arbeitsrechte mit Hilfe von Handelssanktionen durchsetzen und einen entsprechenden Mechanismus in die WTO einführen zu wollen. Dies wiederum führte zu heftiger Ablehnung

seitens der Entwicklungsländer, die einen neuen Protektionismus befürchteten. Letztlich war es die Kombination aus zahllosen ungelösten Konflikten, einem Vorbereitungsprozess, an dem die Mehrzahl der Entwicklungsländer kaum ernsthaft beteiligt war, einer schlecht vorbereiteten und undiplomatischen Konferenzleitung durch den US-Vorsitz und chaotische Zustände auf den Straßen, die durch überharte Polizeiaktionen verschärft wurden, die dann zum formlosen Abbruch der Verhandlungen führte. Die Verwirrung war so groß, dass die Konferenz nicht einmal offiziell beendet wurde. Alle gingen einfach nach Hause.

Krise und Rettung – durch eine Katastrophe

Das spektakuläre Scheitern in Seattle war der erste große Rückschlag für die WTO – und zugleich Beginn und vorläufiger Höhepunkt für eine breite globalisierungskritische Bewegung, die das neoliberale Paradigma zunehmend in Frage stellte.

Die Angst vor Großdemonstrationen, aber noch mehr die Sorge, Gastgeber einer wiederum scheiternden Veranstaltung zu werden, führte dazu, dass nach Seattle kein WTO-Mitglied besonders erpicht darauf war, die 4. Ministerkon-



ferenz auszurichten. Einzige Ausnahme war der arabische Kleinstaat Katar, der seine Hauptstadt Doha als internationales Konferenzzentrum profilieren wollte.

Die Rahmenbedingungen schienen nicht schlecht. In Katar gab es keine nennenswerte Zivilgesellschaft – schon gar keine globalisierungs- oder freihandelskritische – und die Zahl der zu erwartenden Demonstrantinnen und Demonstranten aus anderen Ländern würde sich durch Visumpflicht und hohe Hotelpreise automatisch auf übersichtlichem Niveau halten. Nicht abzusehen war, dass zwei Monate vor der für Mitte November geplanten Konferenz der Anschlag auf das World Trade Center am 11. September 2001 in New York die Welt erschüttern würde. Die Aussicht, kurz nach einem von Terroristen aus dem benachbarten Saudi-Arabien geplanten und durchgeführten Anschlag an einer Konferenz teilzunehmen, die als wichtiges Symbol für das von Al-Qaida bekämpfte westliche Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell gelten konnte, führte bei nicht wenigen potentiell Teilnehmenden zu heftigen Panikattacken. Viele NRO- und Wirtschaftsvertreterinnen und -vertreter blieben trotz Akkreditierung zu Hause.

Auf diplomatischer Ebene war die zeitliche Nähe zu den Anschlägen für die Konsensfindung eher förderlich. Die Regierungen sahen sich, gerade nach einem so einschneidenden Ereignis, in der Pflicht, konstruktiv zusammenzuarbeiten und ein entsprechendes Signal zu setzen. Es war ein Zeitpunkt, so die verbreitete Stimmung, an dem die Welt zusammenstehen musste. Ein Scheitern der Konferenz wäre als Schaden nicht nur für die WTO, sondern für die multilaterale Zusammenarbeit insgesamt wahrgenommen worden.

Trotz dieses zusätzlichen externen Drucks beharrten die Mitglieder zunächst auf ihren Positionen. Die Industrieländer starteten einen neuen Anlauf für die nicht mehr so genannte „Millenniumsrunde“, wurden aber diesmal nicht müde zu betonen, dass dies ganz besonders im Interesse der Entwicklungsländer liege. Diese beharrten jedoch mehrheitlich weiter darauf, dass ihren Interessen am besten gedient sei, wenn die bestehenden Abkommen überprüft und gegebenenfalls an ihre Bedürfnisse und Probleme angepasst würden. Prominentestes Beispiel war das TRIPS-Abkommen über handelsbezogene Rechte an geistigem Eigentum,

von dem nicht zuletzt aufgrund einer einigermaßen eigenwilligen US-Interpretation befürchtet wurde, dass es die Versorgung armer Menschen mit preiswerten Medikamenten behindern würde.

Letztlich wurde in Doha nach hartem Ringen und erheblichem politischen und diplomatischen Druck durch die Industrieländer einen Tag nach dem offiziell geplanten Ende der Konferenz folgendes beschlossen:

- Eine Ministererklärung zu TRIPS und Gesundheit, die klarstellt, dass Regierungen das Recht haben, auf patentierte Medikamente Zwangslizenzen zu vergeben, damit sie bei einem gesundheitspolitischen Notstand billiger abgegeben werden können. Darüber hinaus hält die Erklärung fest, dass ein Weg gefunden werden soll, wie dieses Recht in Ländern genutzt werden kann, die keine pharmazeutischen Unternehmen haben, die zwangslizenzierte Medikamente produzieren können.
- Eine weitere Ministererklärung mit einem umfassenden Verhandlungsmandat, das die Singapur-Themen einschließt. Allerdings sollten die eigentlichen Verhandlungen zu den Singapur-Themen erst nach einem erneuten, ausdrücklich im Konsens gefassten Beschluss beginnen. Darüber hinaus umfasst das Verhandlungsmandat der sogenannten Doha Development Agenda (DDA)
 - die weitere Liberalisierung des Agrar- und Dienstleistungshandels;
 - Verhandlungen zum verbesserten Marktzugang für nicht-landwirtschaftliche Güter (im WTO-Jargon „Non-Agricultural Market Access“ oder kurz „NAMA“);
 - die Klärung der WTO-Regeln zu Subventionen und Anti-Dumping;
 - eine verbesserte Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer;
 - sehr begrenzte Verhandlungen zum Zusammenhang zwischen Handel und Umwelt.

Trotz der Erfahrungen der Uruguay-Runde, die fünf Jahre länger als geplant gedauert hatte, sah das Doha-Mandat mit einem Ende der Verhandlungen bis 2005 einen sehr engen Zeitrahmen vor. Die Verhandlungsergebnisse sollten, wie auch schon in der Uruguay-Runde, als „single undertaking“, also nur im Paket, verabschiedet werden.

Den eher halbherzigen Versuch der europäischen Staaten, Verhandlungen über Sozialstandards in das Doha-Mandat zu integrieren, lehnten die Entwicklungsländer schnell und entschieden ab. Das Thema war erledigt, kaum dass es auf dem Tisch lag. Besonders in Indien wurde dies umgehend als großer Erfolg gefeiert. Vieles spricht für die Annahme, dass die EU diese Niederlage einkalkuliert hatte und mit der Offensive in diesem Bereich verhandlungstaktische Ziele verfolgte. Jedenfalls zeigte der weitere Verhandlungsverlauf, dass sie im Bereich Singapur-Themen sehr viel mehr Engagement und Hartnäckigkeit an den Tag legte als in der Frage der Sozialstandards.

Das Verhandlungsmandat zu Handel und Umwelt war eng begrenzt. Es behandelte Themen wie die verbesserte Zusammenarbeit des WTO-Sekretariats mit den Sekretariaten multilateraler Umweltverträge. Ganz im Sinne der sonstigen Liberalisierungslinie sollte auch über die Liberalisierung des Handels mit Umweltgütern und Umweltdienstleistungen verhandelt werden, wobei jedoch unklar blieb, um welche Güter und Dienstleistungen es sich hier im Einzelnen handelte. Dass die Verhandlungen zu Handel und Umwelt nur begrenzt ambitioniert waren, lässt sich jedoch vor allem daran ablesen, dass, mit einer Ausnahme, ihre Ergebnisse die übrigen Rechte und Pflichten der WTO-Mitglieder nicht verändern sollten. Die Ausnahme betrifft die bereits erwähnten Verhandlungen bei Umweltgütern und Umweltdienstleistungen, wo noch einmal zusätzliche Liberalisierungsschritte zum, wie es hieß, Nutzen der Umwelt ins Auge gefasst wurden.

Mit Blick auf den Verhandlungsprozess war den Entwicklungsländern mehr Transparenz und Offenheit als in Seattle und den früheren Verhandlungen zugesagt worden. Eine Fortsetzung der sogenannten Green Rooms, in denen wenige, einflussreiche Mitglieder – klassischerweise Industriestaaten – hinter verschlossenen Türen Verhandlungsergebnisse unter sich ausmachen, denen die anderen Mitglieder dann nur noch zustimmen können, sollte es nicht mehr geben. Letztlich hielten die Industrieländer dieses Versprechen nicht. Vor allem gegen Ende der Konferenz wurden kritische Verhandlungen immer wieder in die Green Rooms verlagert.

Die Entwicklungsländer sahen dies mit wachsendem Argwohn. Letztlich wirkte sich die Green-Room-Strategie der Industrieländer po-

sitiv auf die interne Abstimmung der Entwicklungsländer aus. In Doha waren bereits erste Ansätze einer systematischen Süd-Süd-Kooperation zu beobachten. Neben der Zusammenarbeit von Brasilien und Indien zu TRIPS und Gesundheit schlossen sich mit den „Freunden der Development Box“ erstmals auch Entwicklungsländer zusammen, deren primäres Interesse der Schutz ihrer bäuerlichen Landwirtschaft war.

Dennoch setzten sich die Industrieländer in Doha mit ihrer Agenda durch. Die Entwicklungsländer waren mit dem Vorhaben angetreten, das TRIPS-Abkommen zu verändern, um die Versorgung ärmerer Menschen mit lebensnotwendigen Medikamenten zu verbessern. Im Ergebnis wurde festgestellt, dass das TRIPS-Abkommen in seiner bestehenden Form sie nicht daran hindere, dieses Ziel zu verfolgen. Der Sieg der Entwicklungsländer in der Abwehr von Sozialstandards war offensichtlich insofern nur scheinbarer Natur als das Anliegen von der EU kaum ernsthaft vorgebracht worden war. Die Verhandlungen im Bereich der Singapur-Themen waren beschlossen, wenn auch deren Aufnahme noch von einem „expliziten Konsens“ abhing. Und die Doha-Runde stellte eine breite Agenda für die weitere Liberalisierung des Welt Handels dar, die die Entwicklungsländer noch in Seattle hatten abwehren können.

Durch die Kombination aus der speziellen politisch-diplomatischen Situation in Folge der Terroranschläge vom 11. September, intransparenten Entscheidungsstrukturen und politischem Druck war es den Industriestaaten noch einmal gelungen, die Tagesordnung der von ihnen angestrebten Millenniumsrunde unter dem neuen Etikett einer „Entwicklungsrunde“, der Doha Development Agenda, weitgehend unverändert durchzusetzen.

Die Ministerkonferenz von Cancún begann also ohne substantielle Annäherung in irgendeinem der Verhandlungsthemen. Die größten Konflikte bestanden bei den Singapur-Themen und der Landwirtschaft. Der mexikanische Handelsminister Derbez setzte als Konferenzvorsitzender darauf, die kontroversen Themen möglichst früh zu diskutieren und dazu eigene Kompromissvorschläge zu entwickeln. Zu den Singapur-Themen ignorierte er dabei die Position von mehr als 90 Entwicklungsländern, die sich klar gegen die Aufnahme von Verhandlungen ausgesprochen hatten. Stattdessen schlug er vor, zu zwei der vier Themen (öffentliche Beschaffung und administrative Handelserleichterungen) sofort mit Verhandlungen zu beginnen, zu einem (Wettbewerbsrecht) etwas später und nur bei einem (Investitionen) weiter zu prüfen. In diese Kompromisslinie war ganz offenkundig das Machtgefälle innerhalb der WTO bereits eingewebt. Derbez und das WTO-Sekretariat erwarteten, dass die Front der Entwicklungsländer unter dem Druck der politisch und wirtschaftlich mächtigeren Industrieländer auch in Cancún bröckeln und schließlich in sich zusammenfallen würde.

Dem war allerdings nicht so. Vor allem die afrikanischen Länder lehnten weiterhin alle Singapur-Themen ab, während bis zum Schluss vor allem Südkorea entschieden darauf bestand, über alle vier Themen zu verhandeln. Der Konferenzvorsitzende Derbez erklärte daraufhin die Differenzen für unüberbrückbar und die Ministerkonferenz für gescheitert. Dies kam für viele Beteiligte überraschend, da die Konferenz offiziell noch einen Tag hätte dauern sollen, und andere (allerdings nicht weniger kontroverse) Themen, vor allem Landwirtschaft, überhaupt noch nicht ernsthaft angesprochen worden waren.

Anders als in Seattle konnte die Konferenz in Cancún noch formal zu einem ordentlichen Abschluss gebracht werden. In einer kurzen Ministererklärung wurde das Scheitern festgestellt und der Allgemeine Rat der WTO beauftragt, im Dezember 2003 das weitere Vorgehen zu beschließen.

Wie in Seattle gab es auch in Cancún Proteste tausender globalisierungskritischer Aktivisten, Nichtregierungsorganisationen und (Klein-) Bauernvertreterinnen und -vertreter, viele davon aus Lateinamerika. Während der Demonstrationen gab es vereinzelte Auseinandersetzungen mit der Polizei, aber keine Straßenschlach-

ten wie in Seattle. Überschattet wurden die vielen kreativen und bunten Aktionen vom Tod des Vertreters einer radikalen südkoreanischen Bauernorganisation, der sich aus Protest gegen die von der WTO angestrebte Marktöffnung ein Messer in den Bauch rammte. Der Widerstand der Zivilgesellschaft auf den Straßen von Cancún trug sicher weniger zum Scheitern bei als dies in Seattle der Fall gewesen war. Er unterstrich allerdings, dass eine breite Opposition, gerade in den Ländern des Südens, entstanden war, die sich gegen die in der Doha-Runde verfolgten Ziele stellte. Dies erleichterte es den Delegierten der Entwicklungsländer fraglos, ihre deregulierungskritischen Positionen in den Verhandlungen zu vertreten.

Zudem hatte der Glaube an die positiven Effekte deregulierter Märkte weitere Risse erhalten. Das Platzen der Internetblase zu Beginn des Jahrtausends und eine Reihe von Skandalen (wie der milliarden schwere betrügerische Bankrott des US-amerikanischen Energiehandelsunternehmens Enron) ließen vor allem in der Öffentlichkeit die Stimmen nach einer stärkeren Regulierung der Wirtschaft lauter werden. Auf politischer Ebene fand dies aber keine Entsprechung. Stattdessen senkte die US-amerikanische Notenbank die Zinsen drastisch, um nach dem Platzen der Internetblase eine Rezession zu verhindern. Damit schuf sie eine Voraussetzung für die Immobilienblase und das Handelsungleichgewicht vor allem mit China, zwei Faktoren, die die Wirtschaftskrise 2008 auslösten.

Halbherziger Neustart in Genf

Nach dem Scheitern von Cancún sondierten die WTO-Mitglieder in der ersten Jahreshälfte 2004, wie die Doha-Runde vor dem endgültigen Aus bewahrt werden könnte. Dabei spielten die neu entstandenen Entwicklungsländergruppen eine zunehmend wichtige Rolle. Ende Juli 2004 sollten hochrangige Delegationen bei der turnusmäßigen Sitzung des Allgemeinen Rats in Genf über das weitere Vorgehen entscheiden. Da es sich nicht um eine Ministerkonferenz handelte, war das Interesse der Medien und der Zivilgesellschaft unvergleichlich geringer. Die wenigen anwesenden NRO-Vertreter wurden über den Verlauf der dreitägigen geheimen Gespräche in der WTO-Zentrale so gut wie nicht informiert.

Am Ende stand ein „Paket“ aus einer allgemeinen „Entscheidung“, in der die WTO-Mitglieder daran festhielten, nach der gescheiterten

Konferenz von Cancún die Doha-Runde zu Ende zu führen. Darüber hinaus enthält das sogenannte „Juli-Paket“ spezielle Anhänge zu Landwirtschaft, NAMA, Dienstleistungen und zu administrativen Handelserleichterungen, einem der vier Singapur-Themen. Die tatsächlichen Beschlüsse im Juli-Paket waren aus Entwicklungsländersicht eher durchwachsen, stellten aber in den meisten Bereichen gegenüber dem Verhandlungsstand von Cancún dennoch so etwas wie einen Fortschritt dar.

Der deutlichste Erfolg war zweifellos, dass mit Investitionen, Wettbewerbsrecht und öffentlichem Beschaffungswesen drei der vier Singapurthemen endgültig aus dem Verhandlungsmandat herausgenommen wurden. Dagegen wurden die Verhandlungen über administrative Handelserleichterungen offiziell begonnen. Das Mandat beschränkte sich jedoch darauf, bereits



bestehende einschlägige GATT-Artikel weiterzuentwickeln. Gleichzeitig sollte die Unterstützung für Entwicklungsländer in diesem Bereich verstärkt werden. Diese Unterstützung sollte nicht nur Gegenstand der Verhandlungen sein, vielmehr sollten Entwicklungsländer auch nur verpflichtet werden, Vereinbarungen umzusetzen, wenn sie die dazu notwendige Unterstützung erhielten.

Dem Erfolg bei den Singapur-Themen stand ein Rückschlag bei NAMA gegenüber. Trotz nachdrücklicher Proteste wurde der in Cancún vorgelegte Entwurf für einen Verhandlungsrahmen praktisch unverändert übernommen. Damit wurde die Forderung der Industrieländer, Zölle gemäß einer „nicht-linearen“ Formel zu senken, also höhere Zölle stärker zu reduzieren, ebenso erfüllt wie die nach speziellen „freiwilligen“ Initiativen zum noch stärkeren Abbau von Zöllen in bestimmten Sektoren. Die Weichen in Richtung eines drastischen Zollabbaus in Entwicklungsländern waren somit gestellt.

Der Anhang zu Dienstleistungen bestätigte im Wesentlichen das Doha-Mandat. Anders bei Landwirtschaft, dem bei weitem umfangreichsten Rahmenabkommen im Juli-Paket. Für Entwicklungsländer ist auf der Habenseite zu verbuchen, dass erstmals die Abschaffung aller Formen von Exportunterstützung als Verhandlungsziel vereinbart wurde, wenn auch noch ohne Zeitplan. Im Bereich des Marktzugangs mussten die Entwicklungsländer dagegen hinnehmen, dass dieselbe Zollsenkungsformel – wenn auch mit anderen Werten – für Industrie wie für Entwicklungsländer gelten sollte. Dadurch würden ihre Möglichkeiten eingeschränkt, für Ernährungssicherheit und ländliche Entwicklung wichtige Produkte zu schützen. Die G20 wurde insbesondere auch von NRO dafür kritisiert, dies zugelassen zu haben, denn unterschiedliche Zollsenkungsformeln für Industrie- und Entwicklungsländer waren ein wichtiger Bestandteil des ursprünglichen G20-Vorschlags gewesen.

Sozusagen als Ausgleich wurden im Juli-Paket erstmals die Einführung von „sensitiven Produkten“ für alle Mitglieder und „speziellen Produkten“ sowie eines speziellen Schutzmechanismus für Entwicklungsländer als Verhandlungsziele festgehalten. Damit wurden Instrumente aufgenommen, die speziell auf den Schutz von Kleinbäuerinnen und -bauern und für die Ernährungssicherheit wichtige Produkte zielen.

Sie waren Überbleibsel der ursprünglichen Idee einer „Development-Box“, mit der entwicklungspolitische Flexibilitäten in allen Bereichen des Agrarabkommens verankert werden sollten.

Die Vereinbarungen zur internen Unterstützung der Landwirtschaft waren noch durchwachsener. Einerseits wurden die Industrieländer auf die „substanzielle“ Reduktion der handelsverzerrenden Unterstützungsmaßnahmen verpflichtet, andererseits wurden speziell für die USA neue Schlupflöcher geschaffen. Eine Überprüfung der als nicht handelsverzerrend klassifizierten Subventionen der Industrieländer sollte, wenn überhaupt, nur sehr eingeschränkt erfolgen.

Unter dem Strich war es den Entwicklungsländern mit dem Juli-Paket gelungen, die Expansion der WTO in neue Aufgabengebiete weitgehend zu stoppen. Darüber hinaus konnten sie in den Agrarverhandlungen zumindest erste Ansätze für die Schutzbedürfnisse von Kleinbauern verankern. Das Grundprinzip der WTO, wonach Liberalisierung der Normalfall und staatliche Interventionen in den Handel die (große) Ausnahme sein sollten, blieb indes erhalten. Ein echter Paradigmenwechsel hin zu einer Re-Regulierung der Weltwirtschaft stand nicht auf der Tagesordnung.

Exkurs: Einfluss durch Kooperation – Entwicklungs- und Schwellenländer in zahlreichen Koalitionen

Die erste und einflussreichste Entwicklungsländerkoalition, die G20 in der WTO, diente auch als Modell zur Zusammenarbeit von Ländern mit ähnlich gelagerten Interessen mit Blick auf andere Verhandlungsthemen und anderen Zielsetzungen.

Die neue Qualität der G20, die sich im Vorfeld von Cancún gegründet hatte, bestand darin, dass sich in dieser Gruppe Entwicklungsländer mit unterschiedlichen Interessen zusammenschlossen: Von Brasilien, das als großer Agrarexporteur auf eine Liberalisierung des Weltmarktes drängt, damit es seine landwirtschaftlichen Güter leichter exportieren kann, über Indien, ein Land mit weniger expansiven Exportinteressen, das seine Kleinbauern vor billigen Importen schützen möchte, bis hin zu Ägypten als Nettonahrungsmittelimportland.

Die G20 brachte zudem die politisch und wirtschaftlich wichtigsten Entwicklungsländer zusammen. Ihr Einfluss ergibt sich aber auch daraus, dass sie interne Interessengegensätze in einer gemeinsamen Position erfolgreich überbrückte. Da ihre Vorschläge schon die interne Balance zwischen den divergierenden Interessen ihrer Mitglieder ausbalancieren mussten, dienten sie als Grundlage für Kompromissvorschläge, die die Vorsitzenden der Verhandlungsgruppe zu Landwirtschaft der gesamten WTO-Mitgliedschaft unterbreiteten. Vor allem seit der Verabschiedung des Juli-Pakets 2004 entwickelte die G20 sich zur treibenden Kraft in den Agrarverhandlungen.

Im Vergleich zu den früheren Verhandlungen im GATT zeigt dies die deutliche Verschiebung der Gewichte. Waren es damals noch ausschließlich die Industriestaaten, die die Grundzüge der Verhandlungsergebnisse vorgaben, woraufhin Entwicklungsländer höchstens noch eher marginale Änderungen durchsetzen konnten, war es nun beinahe umgekehrt. Das lag zum einen am gewachsenen ökonomischen und politischen Gewicht der G20, zum anderen aber auch daran, dass, damit zusammenhängend, deren Vorschläge und Interessen inzwischen eher mit der

Liberalisierungsagenda der WTO kompatibel sind als in früheren Jahrzehnten.

Aus der schon in Doha gegründeten Gruppe der „Friends of the Development Box“ ging die heute aus 43 Ländern bestehende und von Indonesien und Indien koordinierte G33 hervor, die sich ebenfalls auf die Agrarverhandlungen konzentriert und dabei die Interessen von eher kleinbäuerlich geprägten Ländern vertritt. Die G33 zielt darauf, die Konzepte der speziellen Produkte und des speziellen Schutzmechanismus' für Entwicklungsländer im neuen Agrarabkommen zu verankern. Dieses Anliegen steht tendenziell im Gegensatz zur Liberalisierungsagenda der WTO – schon daher hatte es die Gruppe deutlich schwerer, in den Verhandlungen Gehör zu finden. Zwar wurde das Schutzprinzip bereits im Verhandlungspaket von Genf



anerkannt, es bestand aber nie Konsens darüber, die Instrumente so auszugestalten, dass sie auch in der Praxis wirksam sein würden.

An der Frage der speziellen Produkte werden auch Konflikte zwischen Entwicklungsländern deutlich. Vor allem die großen Agrarexporteure in der G20, voran Argentinien, Chile und Thailand, wollten die Zahl der speziellen Produkte deutlich begrenzen und sie mit zusätzlichen Auflagen versehen. So sollten Produkte, die überwiegend von anderen Entwicklungsländern exportiert werden, nicht als speziell deklariert werden können. Dies betreffe beispielsweise Reis, von dessen Anbau Millionen von Kleinbäuerinnen und -bauern in Indonesien, den Philippinen und Indien leben. Daher konnte sich auch die G20, die zur Hälfte aus Mitgliedern der G33 besteht, nicht auf eine gemeinsame Position zu speziellen Produkten einigen. Brasilien (als einer der G20-Sprecher und gleichzeitig großer Agrarexporteur) hielt sich in diesem Streit weitgehend bedeckt.

In Cancún trat eine Gruppe von vier afrikanischen Ländern (Benin, Burkina Faso, Tschad und Mali) an die Öffentlichkeit, die stark von Baumwollexporten abhängig sind. Diese „Cotton 4“, die alle zu den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC) zählen, forderte, die Baumwollsubventionen der Industriestaaten, vor allem der USA, kurzfristig abzuschaffen. Die Subventionen führten, so die Begründung, zum Verfall der Weltmarktpreise für Baumwolle, wodurch für die vier afrikanischen Länder Verluste in dreistelliger Millionenhöhe entstünden. Es gelang den „Cotton 4“, das Thema prominent auf die Agenda zu heben und es zu einem Testfall für den behaupteten Entwicklungsanspruch der Doha-Runde zu machen. Sie scheiterten allerdings damit, den Abbau der Baumwollsubventionen schon vor dem Abschluss der Runde insgesamt zu erzwingen.

Die auch als G90 bezeichnete Allianz zwischen den LDC, der afrikanischen Gruppe und den AKP-Staaten ist die mitgliederstärkste Gruppe in der WTO, auch wenn es zwischen den Gruppen große Überschneidungen gibt. Anders als G20 und G33 versucht die G90, gemeinsame Positionen nicht nur in den Agrarverhandlungen, sondern in allen Verhandlungsbereichen zu entwickeln. Dabei gelang ihr insbesondere, das Prinzip größerer Flexibilität nicht nur für die LDC zu verankern, von denen in den letzten Abkommensentwürfen praktisch keine zusätzli-

chen Liberalisierungsschritte verlangt worden waren. Auch in den Verhandlungen zu Landwirtschaft und NAMA sollten „kleine und verletzte“ Volkswirtschaften ihre Märkte weniger stark öffnen müssen, als dies durch die allgemeinen Zollsenkungsformeln der Fall gewesen wäre.

In den NAMA-Verhandlungen treten die Entwicklungs- und Schwellenländer weniger geschlossen auf. Ihre bei weitem einflussreichste Koalition, die NAMA-11, ist unter Führung Südafrikas und Argentiniens darauf konzentriert, eine zu weit gehende Öffnung ihrer Märkte zu verhindern. Mit Brasilien und Indien sind zwar weitere Schwergewichte vertreten, andere große Schwellenländer wie China oder Thailand mit vorwiegend exportorientierten Industrien fehlen allerdings. Zudem vertreten auch die Industrieländer in den NAMA-Verhandlungen eine viel einheitlichere Position als in den Agrarverhandlungen. Sie können die Agenda und damit auch die vorgeschlagenen Kompromisslinien in diesem Sektor noch sehr viel stärker bestimmen.

Die meisten Entwicklungsländerkoalitionen konzentrierten sich in den Verhandlungen der Doha-Runde darauf, größeren wirtschaftspolitischen Spielraum innerhalb des generellen Liberalisierungsrahmens der WTO zu fordern. Gleichzeitig sollten entwicklungspolitisch besonders problematische Instrumente wie Agrarexport- und Baumwollsubventionen der Industriestaaten möglichst weitgehend zurückgedrängt werden. Anders als in früheren Verhandlungsrunden des GATT versuchten sie also auch, den WTO-Rahmen offensiv und konstruktiv für ihre Interessen zu nutzen.

Hongkong - und dann die Unendlichkeit

Ministerkonferenz konsolidiert Zwischenergebnisse ...

Auf Grundlage der im Juli-Paket von 2004 erzielten Zwischenergebnisse sollten dem ursprünglichen Plan zufolge bis zur 6. WTO-Ministerkonferenz Ende 2005 in Hongkong Modalitäten verhandelt und dort verabschiedet werden. Damit hätte die Runde 2006 abgeschlossen werden können. Allerdings wurde bereits in den Monaten vor Hongkong klar, dass das Juli-Paket keine neue Dynamik entfacht hatte. Im Gegenteil: Die darauf folgenden Verhandlungen führten praktisch zu keiner weiteren Annäherung. Um ein erneutes Desaster wie in Cancún zu verhindern, wurden die Zielvorgaben für Hongkong schon im Vorfeld reduziert. Statt umfassender Modalitäten sollten nur noch Fortschritte in Richtung daraufhin vereinbart werden.

In diesem Rahmen endete die Konferenz in Hongkong dann einigermaßen erfolgreich. Ein völliges Scheitern wie bei den Ministerkonferenzen in Seattle 1999 und Cancún 2003 wurde vermieden. Es konnte eine Ministererklärung

verabschiedet werden, die nicht ausschließlich heiße Luft enthielt. Es gelang, die Beschlüsse aus dem Juli-Paket von 2004 weiter zu konkretisieren und die Bandbreite möglicher Ergebnisse einzuengen. Die tatsächlich entscheidenden Fragen, nämlich wie hoch Zoll- und Subventions-senkungen ausfallen sollten und welche Ausnahmen es für wie viele Produkte unter welchen Bedingungen geben sollte, wurden hingegen sämtlich vertagt. Als einzig wirklich konkretes Ergebnis von Hongkong wurde die Abschaffung aller Exportsubventionen, vergünstigter Exportkredite und Maßnahmen mit ähnlicher Wirkung bis 2013 beschlossen. Auch dies wurde von einem Abschluss der Runde abhängig gemacht.

... aber die Runde kann nicht abgeschlossen werden ...

Die nach der Konferenz von Hongkong gestarteten Anläufe für einen weiteren und finalen Durchbruch nach Vorbild des Juli-Pakets von 2004 blieben allesamt erfolglos. Die Gründe, die die Versuche zu Fall brachten, waren jeweils



NAMA, Landwirtschaft oder die richtige Balance zwischen beiden. In anderen Verhandlungsbereichen wie Rechten an geistigem Eigentum, Dienstleistungen oder Umwelt bestand nicht unbedingt größere Einigkeit, aber die Konflikte waren nicht so prominent wie bei den „großen“ Themen. Während die Sitzungen, die den Durchbruch bringen sollten, in den Jahren 2006 und 2007 relativ bald ergebnislos abgebrochen wurden, schien im Sommer 2008 in Genf eine Einigung zum Greifen nah.

WTO-Generaldirektor Lamy hatte erstmals selbst eigene Kompromissvorschläge präsentiert, nachdem er zuvor immer darauf bestanden hatte, dass die Mitglieder ihre Differenzen durch Verhandlungen beilegen müssten. Lamys Vorschläge konzentrierten sich auf die Themen Landwirtschaft und NAMA – und waren eigentlich wenig originell. In den brennenden Konfliktpunkten hatten die Vorsitzenden der Verhandlungsausschüsse schon Bandbreiten identifiziert, innerhalb derer eine mögliche Einigung liegen müsste. Dabei wählte Lamy in den meisten seiner Vorschläge einfach das arithmetische Mittel zwischen der Ober- und der Untergrenze. Nur bei der Gestaltung des Speziellen Schutzmechanismus' (SSM) für die Agrarmärkte der Entwicklungsländer schlug er ein Modell vor, das dieses neue Instrument von vornherein weitgehend wirkungslos gemacht hätte. Lamys Vorschlag lag damit viel näher an den Vorstellungen der USA und anderer Agrarexporteure als an denen der G33, die das Instrument ursprünglich gefordert hatten. Die G33 wollte Lamys Vorschlag dennoch nicht rundheraus ablehnen, auch wenn sie umgehend Diskussionsbedarf anmeldete. Damit lag im Sommer 2008 erstmals seit der Ministerkonferenz in Hongkong ein umfassender Kompromissvorschlag auf dem Tisch.

Die EU erkannte als erste, wie prekär dieser Kompromiss war. Sie bezeichnete Lamys Vorschlag als fein austariertes Kartenhaus, das sofort in sich zusammenstürzen würde, wenn auch nur ein Element geändert würde. Das hielt die G33, die G90 und eine Reihe weiterer Entwicklungsländer aber nicht davon ab, ihre Unzufriedenheit über die Ausgestaltung des SSM zu äußern. Schließlich verlangten über 100 Entwicklungsländer Nachbesserungen. Den neuen Kompromissvorschlag, den Lamy daraufhin entwickelte, lehnten die USA ab – ein Kompromiss konnte nicht gefunden werden.

Damit war auch der aussichtsreichste Einigungsversuch in der Doha-Runde gescheitert. Einen „Plan B“ gab es nicht. Da substanzielle Fortschritte in der Doha-Runde als Voraussetzung dafür gesehen wurden, die nächste WTO-Ministerkonferenz zu veranstalten, wurden mögliche Termine immer wieder verschoben, obwohl laut WTO-Vertrag mindestens alle zwei Jahre eine Ministerkonferenz stattfinden muss. Nach vierjähriger Pause fand erst 2009 wieder eine Konferenz statt, wegen fehlender anderer Gastgeber am Sitz der WTO in Genf. Nennenswerte Beschlüsse wurden nicht gefasst – außer der Erklärung, die Doha-Runde so bald wie möglich abschließen zu wollen.

... und scheitert 2011 wohl endgültig

Den vorerst und aller Voraussicht nach letzten Anlauf, die Runde abzuschließen, gab es 2011 als Reaktion auf eine Initiative der G20, der 20 großen Industrie- und Schwellenländer. WTO-Generalsekretär Lamy erstellte einen Zeitplan, nach dem die Modalitäten bis zur 8. Ministerkonferenz im Dezember 2011 vereinbart werden sollten. Wie alle anderen davor, scheiterte auch dieser Anlauf. Schon im Mai musste Lamy öffentlich eingestehen, dass der Abschluss der Runde 2011 – und auf absehbare Zeit danach – nicht realistisch sei. Diesmal waren Konflikte in den NAMA-Verhandlungen der Auslöser. Während schon eine weitgehende Einigung über die Zollsenkungsformel auf dem Tisch lag, beharrten die USA darauf, dass Industrie- und Schwellenländer darüber hinaus in einzelnen Sektoren vollkommen freien Marktzugang gewähren müssten. Die Schwellenländer lehnten dies mit Verweis darauf ab, dass auch im Verhandlungsmandat sektorale Initiativen ausdrücklich als „freiwillig“ bezeichnet würden. Da die USA auf ihrer Position beharrten, war keine Einigung möglich.

Lamys anschließender Versuch, als „Plan B“ wenigstens Beschlüsse zu einigen Verhandlungsbereichen zu erzielen, war ebenfalls nicht erfolgreich. Um den Entwicklungsanspruch der Runde zu betonen, sollten die Industriestaaten sich dazu verpflichten, ihre Märkte vollständig für Produkte aus den LDC zu öffnen und ihre Baumwollsubventionen weitgehend abzubauen.

Darüber hinaus sollten die Mitglieder prüfen, ob im Rahmen von „Plan B“ möglicherweise weitere Vereinbarungen mit einem Entwicklungsfokus vereinbart werden könnten, etwa das Ende der Exportsubventionen für Agrarprodukte. Dieser Vorschlag war aus entwicklungspolitischer Sicht durchaus reizvoll, da er von Entwicklungsländern zumindest zunächst keine Zugeständnisse verlangt hätte. Andererseits war er ein entscheidender Grund dafür, dass auch über den „Plan B“ keine Einigung erzielt werden konnte. So beharrte die EU zum Beispiel weiterhin darauf, das Ende der Exportsubventionen nur im Gesamtpaket der Doha-Runde zu beschließen – und damit auch von Zugeständnissen anderer Länder abhängig zu machen. Die USA verweigerten dem zoll- und quotenfreien Marktzugang für LDC und dem Abbau ihrer Baumwollsubventionen die Zustimmung. Damit musste Lamy im Juli 2011 auch seinen „Plan B“ zurückziehen.

Daraufhin befassten sich auch die Staats- und Regierungschefs der G20 auf ihrem Gipfeltreffen in Cannes Anfang November erneut mit dem Schicksal der Doha-Runde. In ihrer Erklärung sehen sie sich gezwungen, die fundamentale Krise des Verhandlungsprozesses anzuerkennen. Da der bisherige Ansatz der Verhandlungen absehbar nicht zum Erfolg führen würde, sollten ihre Handelsminister nach „neuen und glaubwürdigen“ Ansätzen suchen, um zu Ergebnissen zu kommen. Sie sollten sich dabei auf Themen konzentrieren, die besonders den Interessen der LDC entsprächen, und, wo möglich, auf andere Elemente des Doha-Mandats. Die Ratlosigkeit war offenbar groß, wenn den G20-Sherpas nichts anderes einfiel, als der WTO einen gerade erst gescheiterten Plan als möglichen Lösungsweg anzubieten.

Erwartungsgemäß verpuffte die G20-Erklärung wirkungslos. Die in Genf informell diskutierten Optionen, auf niedrigem Niveau weiter zu verhandeln, bis die Zeiten wieder besser würden, oder eine offizielle zweijährige Pause einzulegen und Verhandlungen in der Hoffnung wieder aufzunehmen, dass dann alles besser würde, schienen den meisten Mitgliedern wenig attraktiv.

Von daher verwunderte es nicht, dass sich auch bei der 8. WTO-Ministerkonferenz im Dezember 2011 in Genf kein Konsens darüber abzeichnete, wie mit den blockierten Verhandlungen weiter zu verfahren sei. Den ehrlichsten

Vorschlag, die Runde offiziell für gescheitert zu erklären, getraute sich keine Delegation zu unterbreiten. Die wie Versuchsballons wirkenden Vorschläge einiger Industrieländer, die Doha-Runde einfach links liegen zu lassen und mit einem neuen Verhandlungspaket (das offenbar neben Klimaschutz auch wieder die bekannten Singapur-Themen enthalten sollte) an den Start zu gehen, stieß auf entschiedene Ablehnung der Entwicklungsländer.

Ebenfalls fruchtlos blieben die in Genf zaghaft vorgetragenen Versuche, die Runde über plurilaterale Abkommen zu beenden. Durch plurilaterale Abkommen würden Einigungen erleichtert, weil nicht alle WTO-Mitglieder zustimmen müssten. Die Vereinbarungen wären dann auch nicht für alle WTO-Mitglieder bindend, sondern nur für jene, die sich den neuen Regeln ausdrücklich unterwerfen würden. Plurilaterale Abkommen wären auch nichts gänzlich Neues für die WTO, beispielsweise existiert eine solche Vereinbarung zum öffentlichen Beschaffungswesen. Dennoch bestanden die Entwicklungsländer in Genf auf das in Doha vereinbarte „Single Undertaking“. Ihre Sorge ist, dass die Industrieländer, vielleicht in Kooperation mit einigen wenigen interessierten Entwicklungsländern, neue Verträge aushandeln und vereinbaren würden, um dann Druck auf die restlichen WTO-Mitglieder auszuüben, diesen Verträgen beizutreten.

So blieb die 8. Ministerkonferenz arm an Ergebnissen. Eine formelle Ministererklärung, die die Runde beenden würde, kam nicht zustande. Stattdessen gab es eine nicht verhandelte, konsensuale, aber umstrittene Erklärung des Konferenzvorsitzenden zu „Elements of Political Guidance“. Umstritten war die Erklärung, weil sie, wenn auch in versteckter Form, die Diskussion um neue Themen und plurilaterale Abkommen reflektierte. Einige lateinamerikanische Länder distanzieren sich offen, unter anderem, weil die „Elements of Political Guidance“ im Green Room entstanden waren.

Das weitere Schicksal der Doha-Runde ist damit mehr als ungewiss. Weitere Verhandlungen sind nicht in Sicht, und niemand scheint ein Rezept für einen Erfolg versprechenden Neustart zu haben. Die Doha-Runde droht zu enden, ohne dass wenigstens ihr Scheitern offiziell und im Konsens festgestellt werden kann.

Die Doha-Runde als Testfall für die internationale Wirtschaftsordnung bei einer verschobenen wirtschaftlichen und politischen Machtbalance

In den zehn Jahren seit Beginn der Doha-Runde haben sich die wirtschaftlichen und politischen Gewichte in der Weltwirtschaft grundlegend verschoben. Am deutlichsten wird dies angesichts des Aufstiegs Chinas, das 2009 erstmals höhere Exporterlöse erzielte als Deutschland und damit zum „Exportweltmeister“ wurde. Zu Beginn der Doha-Runde 2001 exportierte Deutschland noch mehr als doppelt so viel wie China. Auch andere asiatische Entwicklungsländer, unter anderem Indien, konnten ihre Exporte deutlich steigern. Im selben Zeitraum verschärfte sich das chronische Handelsbilanzdefizit der USA – auch und gerade im bilateralen Handel mit China.

Mehr Macht für Schwellenländer ...

Dieses größere Gewicht der Schwellenländer konnte sich in der WTO relativ schnell widerspiegeln, da sie im Unterschied zu anderen multilateralen Wirtschaftsinstitutionen wie dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank in ihrer Grundstruktur relativ demokratisch aufgebaut ist. Entscheidungen sollen grundsätzlich im Konsens getroffen werden, und es gilt das Prinzip, wonach ein Land eine Stimme hat. Bei IWF und Weltbank werden Stimmen nach Kapitalanteilen gewichtet. Die Dominanz der Industriestaaten im GATT und in den Anfängen der WTO hatte sich vor allem aus ihrem überragenden wirtschaftlichen und politischen Gewicht ergeben. Mit ihrer Wirtschaftskraft und vor allem den Global Players im Rücken waren alle Entscheidungsprozesse quasi automatisch auf sie zugeschnitten.

Die Schwellen- und Entwicklungsländer setzten zu Beginn der Doha-Runde, als auch China noch geringeres Gewicht hatte und sich als gerade erst beigetretenes Mitglied in den Verhand-

lungen noch zurückhielt, vor allem auf Kooperation untereinander. Damit konnten sie in wichtigen Einzelpunkten wie der Erklärung zu TRIPS und Gesundheit oder dem Widerstand gegen die Singapur-Themen Erfolge erzielen. Eine bedeutende Rolle spielte dabei die Zivilgesellschaft, die zu einzelnen Themen Forderungen vertrat, die in dieselbe Richtung gingen wie die der Entwicklungsländer. Damit erlangten entwicklungspolitische Anliegen mehr öffentliche Aufmerksamkeit und moralisches Gewicht. Bestimmte Forderungen wie die nach einer „Development Box“ zugunsten von Kleinbäuerinnen und -bauern im Agrarabkommen wurden sogar zunächst von der Zivilgesellschaft formuliert und erst später von den Regierungen aufgegriffen.

Auch die deutlich gestiegene Transparenz der WTO spielt in diesem Zusammenhang eine Rolle. Waren auf der zweiten Ministerkonferenz 1998 in Genf selbst die vorbereiteten Redebeiträge der Minister noch vertraulich, wurden seit der Konferenz von Cancún die Textentwürfe der zu verhandelnden Abkommen auf die Webseite der WTO gestellt – samt den Einschätzungen der Vorsitzenden der Verhandlungsausschüsse. Das erleichterte es der Zivilgesellschaft, sich mit den Verhandlungen auseinanderzusetzen, auch wenn der Zugang zu den Verhandlungen nach wie vor nicht möglich ist.

... überfordert vor allem die USA

Den zu Beginn der Doha-Runde behaupteten Entwicklungsanspruch konnten die Schwellen- und Entwicklungsländer – gegen den erbitterten Widerstand der Industriestaaten – zumindest teilweise in die Verhandlungen einfließen lassen. Dabei mussten sie von einem Verhandlungsmandat ausgehen, das vor allem von den Industrieländern gestaltet wurde und deren Interessen



entsprach. Der Zwischenstand der nach den – immer wieder unterbrochenen – zehnjährigen Verhandlungen erreicht war, wäre zwar kein entwicklungspolitischer Durchbruch geworden. Die Schwellen- und Entwicklungsländer hätten aber vor allem ihre wirtschaftlichen Interessen besser und mit relativ geringeren Zugeständnissen in einen Abschluss der Doha-Runde einbringen können, als dies noch beim Abschluss der Uruguay-Runde des GATT der Fall war.

Für die Industriestaaten war und ist diese Entwicklung nur schwer zu akzeptieren. Insbesondere in den USA, die ihre wirtschaftliche Vormachtstellung auch wegen ihrer schwachen Handelsposition rasch erodieren sehen, gab und gibt es keine ausreichende Bereitschaft, auf die Forderungen der Schwellen- und Entwicklungsländer zuzugehen. Sowohl in den Agrar- als auch in den NAMA-Verhandlungen konnten und wollten die USA nicht auf einhellige Forderungen von über 100 Entwicklungsländern nach mehr Flexibilität eingehen, was jeweils das Scheitern der informellen Verhandlungstreffen auslöste. Die Analyse des Weltbankdirektors Zoellick, wonach dem Abschluss der Doha-

Runde vor allem der fehlende politische Willen in den USA entgegenstehe, ist somit nicht von der Hand zu weisen.

Erschwerend kommt hinzu, dass es nach einer Phase globaler Liberalisierung und Deregulierung nur noch wenige Probleme gibt, die durch einen weiteren Abbau staatlicher Interventionen einer Lösung näher gebracht werden können. Vielmehr sind durch Liberalisierung und Deregulierung auch bestehende Probleme verschärft und neue geschaffen worden.

Von daher wäre es Aufgabe einer künftigen Handelspolitik, wieder Spielräume für die regionale und nationale Wirtschaftspolitik zu schaffen, so dass die Rahmenbedingungen für eine nachholende Entwicklung günstiger werden. Allerdings ist dies mit zwei grundsätzlichen Problemen verbunden. Zunächst dürften die wirtschaftspolitischen Spielräume für eine nachholende Entwicklung multilateral nicht leichter zu vereinbaren sein als der Abbau von Regulierungen. Vor allem aber greift eine auf nachholende Entwicklung begrenzte Strategie angesichts der aktuellen Problemlagen für Entwicklungs- und Industrieländer gleichermaßen zu kurz.

Armutsbekämpfung und Ökologie als explosive Randthemen

Betrachtet man den Stand der Verhandlungen vor dem Abbruch der Doha-Runde nicht durch die Brille der von den Regierungen formulierten Interessen und Verhandlungsmandate, so ergibt sich ein noch stärker enttäuschendes Bild. Die im System der Vereinten Nationen vereinbarten Ziele wie Armutsbekämpfung, Ernährungssicherheit, Umweltschutz, Gesundheit, Gleichberechtigung und grundlegende Arbeitsrechte spielen im Mandat der Doha-Runde – ungeachtet des behaupteten Entwicklungsschwerpunkts – gar keine oder nur eine Nebenrolle.

In den Verhandlungen selbst waren die Interessen von Kleinbäuerinnen und -bauern in Entwicklungsländern immer wieder Gegenstand von Konflikten. Die Initiative der „Cotton 4“ wollte vor allem die Bedingungen für kleinbäuerliche Baumwollproduzenten auf dem Weltmarkt verbessern. Die „Speziellen Produkte“ und der „Spezielle Schutzmechanismus“ sollten – auch – Kleinbäuerinnen und -bauern vor ruinösem Preisdruck durch Importe schüt-

zen. Die Weigerung der USA, einer halbwegs wirksamen Ausgestaltung des SSM zuzustimmen, führte 2008 zum Scheitern des einzigen erfolgversprechenden Versuchs, die Runde abzuschließen. Dabei war ihnen die G33 schon weit entgegen gekommen. Die große Flexibilität, die diese Gruppe bei ihrem zentralen Anliegen an den Tag legte, zeigt, dass für Regierungen der Entwicklungsländer die Interessen von armen und benachteiligten Gruppen zwar eine Rolle spielen, in der Kompromissfindung aber genauso zur Verhandlung stehen wie alle anderen Ziele. Oft dominieren auch in den Positionen der Entwicklungsländer die Interessen „ihrer“ Unternehmen.

Ein ähnliches Bild bieten auch die Industriestaaten, die sich einst auf die Fahnen schrieben, Umweltschutz und Arbeitsrechte im Welthandelssystem zu verankern. Im Mandat der Doha-Runde wurde die Frage der Arbeitsrechte nur erwähnt, um sie sofort an die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) abzuschieben. Die zu verhandelnden Themen zu Handel und Umwelt wurden so eng formuliert, dass die wirklich relevanten Fragen und Konflikte von vornherein ausgeklammert waren. In den Verhandlungen spielten Umweltthemen keine merkbliche Rolle. Meinungsverschiedenheiten darüber hätten mit



Sicherheit nicht zum Scheitern der Doha-Runde geführt – schon deshalb, weil es kein Land und keine Ländergruppe gibt, für die Umweltfragen in Abwägung zu anderen Themen so bedeutend wären, dass sie einen Deal-Breaker darstellen könnten.

Nichtregierungsorganisationen konnten in einigen Themenbereichen eine gewisse Rolle spielen, obwohl sie im institutionellen Gefüge der WTO nicht vorgesehen sind. Gerade bei TRIPS und Gesundheit und der „Development Box“ – später SP/SSM – für Kleinbauern und Ernährungssicherheit haben sie die Themen in der öffentlichen Debatte vorangetrieben und waren teilweise im Dialog mit Delegierten daran beteiligt, Positionen zu entwickeln. Entwicklungspolitisch orientierte NRO haben sich auch für industriepolitischen Spielraum für Entwicklungsländer eingesetzt. Bei all diesen Themen gab es eine oft unausgesprochene Zusammenarbeit zwischen den Regierungen der Mehrheit der Entwicklungsländer und vielen NRO. Bei umweltpolitischen Themen dagegen standen die Umweltorganisationen, aber auch viele entwicklungspolitische NRO, im offenen Widerspruch zu fast allen Entwicklungsländern. Die NRO fordern, ökologische Fragen im Welthandel stärker zu berücksichtigen, Entwicklungsländerregierungen befürchten Protektionismus und lehnen das deshalb vehement ab.

Für eine neue Balance im Welthandelssystem

Das Welthandelssystem benötigt einen Paradigmenwechsel: Weg vom einseitigen Ziel weiterer Liberalisierung und Deregulierung hin zu einer neuen Balance zwischen dem berechtigten Anliegen exportorientierter Unternehmen und Länder, ihre Absatzmärkte nicht aufgrund willkürlicher Entscheidungen zu verlieren und der Notwendigkeit der Politik, auf sich verändernde Situationen sowohl im sozialen und ökologischen Bereich zu reagieren als auch stabilisierend in die Wirtschaft einzugreifen. Zu letzterem gehören dann auch Maßnahmen gegen kontinuierliche Handelsüberschüsse als Beitrag zur Vermeidung von Krisenerscheinungen wie der massiven Überschuldung von Staaten, wie es zurzeit in Europa zu beobachten ist.

Internationaler Handel muss zu einem Instrument werden, das nachhaltige Entwicklungs-

pfade unterstützt, Liberalisierung darf daher nicht länger als eigentliches Ziel der WTO angesehen werden. Einige der Grundprinzipien der WTO – Konsensprinzip und das Prinzip des „Ein Land - eine Stimme“ – können dagegen auch in einer grundlegend umgestalteten Organisation sinnvoll sein. Auch die Tatsache, dass viele Länder darin geübt sind, als Teil einer oder mehrerer Koalitionen zu kooperieren, ist für den notwendigen Diskussionsprozess zunächst positiv, und schließlich hat die WTO auch bezüglich der Transparenz in einigen Bereichen Fortschritte gemacht.

Um von einem Problem zu einem Teil der Lösung für eine nachhaltige Gestaltung der Weltwirtschaft zu werden, sind jedoch erheblich weitergehende Änderungen notwendig. Dazu gehört:

- Institutionell muss die WTO eng an das UN-System gebunden werden, und die darin formulierten Nachhaltigkeits- und Entwicklungsziele müssen für die WTO verbindlich sein. Sie sollte den einschlägigen UN-Organisationen daher nicht nur Beobachterstatus und Rederecht einräumen, sondern auch ein Vetorecht geben, dass sich auf Vereinbarungen bezieht, die die übergeordneten Ziele nachhaltiger Entwicklung beschädigen oder verhindern.
- Zivilgesellschaftliche Organisationen müssen in den formalen WTO-Strukturen eine Rolle spielen. Dies gilt insbesondere auch für solche, die Gruppen vertreten, die von Änderungen im internationalen Handel besonders betroffen sind. Dazu gehören etwa Kleinbäuerinnen und -bauern, Arbeitnehmende und indigene Völker. Beiträge der Zivilgesellschaft könnten auch helfen, festzustellen, wann Handelsbeschränkungen tatsächlich Nachhaltigkeitszielen dienen und in welchen Fällen andere Interessen im Vordergrund stehen.
- Die Klassifizierung der WTO-Mitglieder nach Industrie- und Entwicklungsländern mit der Untergruppe der am wenigsten entwickelten Länder, für die jeweils unterschiedliche Liberalisierungsverpflichtungen und -fristen gelten, ist überholt. Zum Einen sind die Unterschiede zwischen den Entwicklungsländern stark gewachsen, zum Anderen gibt es auch innerhalb der Länder immer größere Unterschiede zwischen verschiedenen Sektoren. So hat China zum Beispiel einen hoch ent-

wickelten Industriesektor, der kaum noch besonderen Schutzes bedarf. Dagegen herrschen in der meist kleinbäuerlichen Landwirtschaft in vielen Regionen noch Armut und Hunger. Ähnliches gilt für Indien mit seiner hoch entwickelten Softwareindustrie und der noch rückständigeren Landwirtschaft. Der handelspolitische Spielraum eines Landes sollte daher nicht pauschal für alle Sektoren festgesetzt werden, sondern in Sektoren, die für den Lebensunterhalt und die Entwicklungschancen armer Bevölkerungsgruppen besonders wichtig sind, größer sein als in bereits wettbewerbsfähigen Wirtschaftsbereichen. Um entsprechende Unterscheidungen treffen zu können, ist wiederum die Konsultation mit UN-Organisationen und zivilgesellschaftlichen Gruppen hilfreich.

- In den Abkommen der WTO muss es leichter als bislang möglich werden, einmal eingegangene Liberalisierungsverpflichtungen zurückzunehmen, um die Handels- und Wirtschaftspolitik an neue Herausforderungen anpassen zu können. Mit den Ländern, deren Exportchancen dadurch beeinträchtigt werden, müssen vorab Konsultationen geführt und angemessene Fristen für den Übergang vereinbart werden. Sie sollten aber nicht wie bislang ein faktisches Vetorecht haben.

Das Scheitern der Doha-Runde hat deutlich gemacht, dass das einseitig auf Liberalisierung und Marktöffnung ausgerichtete alte handelspolitische Paradigma nicht mehr zeitgemäß ist. Es führt nicht einmal seinen eigenen Maßstäben nach zu Ergebnissen. Gleichzeitig hat die Verhandlungsdynamik erste zaghafte Bewegungen in eine andere Richtung aufblitzen lassen, die möglicherweise Ansatzpunkte für ein demokratischeres und an Nachhaltigkeitszielen ausgerichtetes multilaterales Handelssystem bieten können. Um darauf aufbauen zu können, müssen die WTO-Mitglieder den Mut finden, die Doha-Runde mit ihrem bisherigen Mandat endgültig für gescheitert zu erklären. Aus diesem Scheitern dürfen sie jedoch nicht den Schluss ziehen, das alte Liberalisierungsparadigma in bilateralen oder regionalen Freihandelsabkommen weiter zu verfolgen.

Stattdessen sollte im Anschluss an das Ende der Doha-Runde eine grundlegende Diskussion darüber begonnen werden, wie ein multilaterales Handelssystem gestaltet werden kann, das den neuen globalen Herausforderungen und einer nachhaltigen Entwicklung gerecht wird, die Ressourcenschonung und Umweltschutz, sozialer Gerechtigkeit und sozialen Menschenrechten Priorität einräumt. Dazu muss ein neues multilaterales Handelssystem einerseits genügend Offenheit bewahren, um Entwicklungsländern Exporte als ein Element ihrer Entwicklungsstrategie zu ermöglichen. Andererseits muss es sicherstellen, dass handelspolitische Verpflichtungen der notwendigen ökologischen und sozialen Regulierung der Märkte nicht im Wege stehen.



Glossar

AKP	Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten
DDA	Doha Development Agenda Doha-Entwicklungs-Agenda
G8	umfasst die acht größten Industrienationen der Welt: Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, Russland, USA
G20	Gruppe von zwanzig Industrie- und Schwellenländern (nicht zu verwechseln mit der G20 in der WTO)
GATS	General Agreement on Trade in Services Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
ILO	International Labour Organization Internationale Arbeitsorganisation
IWF	Internationaler Währungsfonds International Monetary Fund (IMF)
LDC	Least Developed Countries Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder
NAMA	Non-Agricultural Market Access Marktzugang für nicht-landwirtschaftliche Güter
NRO	Nicht-Regierungsorganisation
SP	Special Products Spezielle Produkte
SSM	Special Safeguard Mechanism Spezieller Schutzmechanismus
TRIPS	Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte am geistigen Eigentum
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung, auch bekannt als der "Erdgipfel" von 1992
WTO	World Trade Organization Welthandelsorganisation



Evangelischer Entwicklungsdienst e. V.

Ulrich-von-Hassell-Str. 76
53123 Bonn

Telefon: +49 (0) 228 8101-0

E-Mail: eed@eed.de

www.eed.de



Forum Umwelt & Entwicklung

Marienstraße 19-20
10117 Berlin

Telefon: +49 (0) 30 678 1775 93

E-Mail: info@forumue.de

www.forumue.de



Germanwatch e. V.

Schiffbauerdamm 15
10117 Berlin

Telefon: +49 (0) 30 2888 356-0

E-Mail: info@germanwatch.org

www.germanwatch.org