

Georg Koopmann*

Perspektiven der Doha-Entwicklungsrunde

Die Doha-Runde hat im Sommer 2004 wieder Tritt gefasst. Wo steht sie heute? Wird die Förderung wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung zum „Hauptstrom“ der Verhandlungen? Verträgt sich multilaterale Liberalisierung mit regionaler und bilateraler Marktöffnung? Ist eine institutionelle Reform der WTO notwendig? Wie könnte sie aussehen?

Entwicklungsländer sind von der Peripherie des internationalen Handelssystems in das Zentrum gerückt. Bei der Gründung des GATT im Jahre 1947 waren sie noch in der Minderzahl; in der WTO verfügen sie inzwischen über eine „qualifizierte“ (Vier-Fünftel-) Mehrheit. Ihr Anteil am Welthandel ist von etwa einem Viertel Mitte der 1980er Jahre auf gegenwärtig fast ein Drittel angewachsen¹. Besonders kräftig, von weniger als 5% auf deutlich über 10% des Welthandels, ist der Handel der Entwicklungsländer untereinander expandiert. Die hohe Dynamik des Nord-Süd- und Süd-Süd-Handels war mit einem dramatischen Wandel der Exportstruktur von agrarischen und mineralischen Rohstoffen zu Manufakturwaren – und verstärkt auch zu Dienstleistungen – verbunden. In diesem Paradigmenwechsel der internationalen Arbeitsteilung wird der Hauptgrund für eine aktivere Beteiligung der Entwicklungsländer an den WTO-Verhandlungen und ihr vorrangiges Interesse an einem verbesserten Marktzugang gesehen².

Negative und positive Regulierung

Der Abbau von Marktzugangshindernissen („negative Regulierung“) stand im Zentrum der ersten fünf GATT-Runden, in denen es hauptsächlich um Zollsensungen ging. In der sechsten und siebten GATT-Runde (Kennedy-Runde und Tokio-Runde) rückten darüber hinaus nichttarifäre Marktzugangsschranken sowie handelsrelevante Aspekte binnenwirtschaftlicher Politik („positive Regulierung“) in den Blickpunkt. Handelspolitik in diesen Bereichen umfasst oftmals Maßnahmen, die institutionelle Veränderungen implizieren und einen erheblichen (mit alternativer Mittelverwendung konkurrierenden) Ressourceneinsatz erfordern, während z.B. Zollsensungen „mit einem Federstrich“ in Kraft gesetzt werden können. Die Entwicklung zur ressourcenintensiven, in die Binnenwirtschaftspolitik eingreifenden handelspolitischen Regulierung erreichte ihren Höhepunkt in der achten und letzten GATT-Runde (Uruguay-Runde), in der auch die WTO entstand.

Georg Koopmann, 59, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung „Weltwirtschaft“ im Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA).

In der Doha-Runde, der ersten WTO-Runde, schlägt das Pendel anscheinend wieder zurück. Der im Sommer 2004 abgesteckte Verhandlungsrahmen für die Hauptphase der Doha-Runde – das „Juli-2004-Paket“ – setzt den Akzent konventionell beim Marktzugang und drängt die neue handelspolitische Agenda in den Hintergrund. In Cancún hatte sich die strategische Verkoppelung von Marktzugang und binnenwirtschaftlicher Regulierung als äußerst konfliktträchtig erwiesen und wesentlich zum Scheitern der Konferenz beigetragen. Von der Regulierungsagenda, soweit sie in den „Singapur-Themen“ (Wettbewerbspolitik, Politik gegenüber ausländischen Direktinvestitionen, Transparenz der öffentlichen Auftragsvergabe und Erleichterung der Handelsabwicklung) zum Ausdruck kam, blieb allein die Handelserleichterung („trade facilitation“) übrig.

Forschungen der Weltbank haben ergeben, dass Verbesserungen beim Marktzugang für Agrarprodukte, Industriewaren und Dienstleistungen höhere Wohlfahrtsgewinne versprechen, als von neuen multilateralen Regelwerken in den (vorerst) verbannten Singapur-Bereichen zu erwarten wären³. So besteht z.B. in jenen Segmenten des Welthandels, in denen Entwicklungsländer aktuell oder potentiell über komparative Vorteile verfügen, noch erheblicher Spielraum für ökonomisch vorteilhafte Liberalisierung. Dies gilt nicht nur für den Nord-Süd-Handel, sondern auch für den Süd-Süd-Handel; die Entwicklungsländer stellen sich selbst die relativ höchsten Handelsschranken in den Weg⁴. Die empirische Evidenz zur Handelspolitik in Entwicklungsländern zeigt in diesem Zusammenhang, dass Autarkiepolitik in der Regel schädlich ist, zumal ein überzogener Schutz der Inlandsmärkte auch

* Dieser Artikel basiert auf einem Beitrag des Verfassers für den am 7./8. Juni 2005 vom Entwicklungspolitischen Forum (EF) der InWEnt gGmbH in Berlin veranstalteten internationalen Politikdialog „Doha Entwicklungsrunde: Stand und Erfolgsaussichten“.

¹ Im Jahre 2004 betrug der Anteil der Entwicklungsländer am weltweiten Warenhandel 31%. Vgl. WTO Press Release (Press/401) vom 14.4.2005.

² Vgl. W. Martin: Developing Countries' Changing Participation in World Trade, in: The World Bank Research Observer, Vol. 18, Nr. 2, 2003, S. 193-199.

³ Vgl. B. Hoekman, M. Olarreaga: Economic Development and the WTO: Back to Basics?, in: INTERECONOMICS, Vol. 38, Nr. 5, 2003, S. 233.

die Exportfähigkeit des betreffenden Landes unterminiert⁵.

Marktzugang im Agrarsektor, bei Industriegütern und Dienstleistungen

Im Agrarsektor beherrschen „klassische“ Marktzugangsthemen (Zollschutz; Inlandssubventionen und Exportsubventionen) die multilaterale Agenda. Anbieter aus Entwicklungsländern würden von einem Zollabbau in Industrieländern vermutlich stärker profitieren als von einem Subventionsabbau. In beiden Fällen gäbe es unter den Entwicklungsländern aber außer Gewinnern auch Verlierer. Beim Zollabbau hätten jene Länder das Nachsehen, deren Exporte bisher von Präferenzen profitiert haben, die nunmehr durch die Zollsenkung ausgehöhlt würden (Präferenzerosion). Beim Subventionsabbau wären Importländer die Leidtragenden. Damit stellt sich in den multilateralen Verhandlungen auch die Frage möglicher Kompensationslösungen.

Bei den „anderen“ Marktzugangsthemen (Gesundheit, Hygiene, Tier- und Pflanzenschutz) geht es um Nichthandelsaspekte wie das Vorsichtsprinzip oder den Umweltschutz. Dabei gilt es, protektionistischen Missbrauch zu verhindern. Das Problem der Entwicklungsländer in diesen Bereichen liegt jedoch in erster Linie in ihrer unzureichenden Fähigkeit zur Einhaltung der hohen Standards, die von den Handelspartnern gefordert werden. Damit der Marktzugang in Industrieländern nicht an Verbraucher-, Tier- oder Umweltschutzhürden scheitert, müssten in Entwicklungsländern vor allem leistungsfähige Institutionen geschaffen werden. Auf diesem Feld ist vor allem die technische Entwicklungszusammenarbeit gefragt.

Ungeachtet des hohen Profils des Agrarsektors in der Doha-Runde entfällt der Löwenanteil des internationalen Warenhandels auf Industrieprodukte: Der Handel mit Manufakturwaren liegt fast zehnmal so hoch wie der Agrarhandel. Das hauptsächliche Handelshindernis im Industriesektor stellen Zölle dar, nachdem nichttarifäre Handelsschranken (insbesondere Lizenzverfahren) inzwischen weitgehend beseitigt sind. In den Industrieländern liegen bei Industrieprodukten mittlerweile auch die Zölle im Durchschnitt auf einem sehr niedrigen Niveau. In zahlreichen Entwicklungsländern ist der Industriesektor dagegen weiterhin von hohen Zollmauern umgeben.

Die multilateralen Verhandlungen über den Marktzugang bei Nicht-Agrarprodukten (Non-Agricultural Mar-

ket Access/NAMA) haben sich derweil in Diskussionen über mögliche Formeln zur Harmonisierung von Zollstrukturen festgefahren. Hinter derartigen technischen Details verbergen sich fiskalische Interessen, da Zölle oftmals eine bedeutende und komfortable Einnahmequelle für den Staatshaushalt bilden, und das Interesse am Schutz der heimischen Industrie vor ausländischer Konkurrenz. Der Anreiz zum Abbau der Industriezölle wird in den Entwicklungsländern auch dadurch gemindert, dass in den Industrieländern der Spielraum für Gegenleistungen mangels Masse gering ist. Dies würde für eine Verknüpfung der NAMA-Verhandlungen mit anderen Sektorverhandlungen sprechen. Zum Beispiel könnte die Bereitschaft der Entwicklungsländer zur Zollsenkung bei Industrieprodukten durch „Zugeständnisse“ der Industrieländer beim Abbau von Agrarzöllen und -subventionen „erkauft“ werden.

Derartige Linkage-Strategien werden allerdings durch unterschiedliche Verhandlungsdynamiken in den Sektoren erschwert. Hinzu kommt das Problem der Vergleichbarkeit zwischen den Liberalisierungsforderungen und -angeboten. Beides trifft in besonderem Maße auf den Dienstleistungssektor zu. Hier hängen die Verhandlungen weit zurück, und zur Debatte stehen typischerweise komplexe und hochgradig intransparente Regulierungsfragen, deren „Wert“ sich kaum in „Zolläquivalenten“ ausdrücken lässt⁶. Entwicklungsländer, in erster Linie Indien, sind bei Dienstleistungen von Bremsern zu Protagonisten einer multilateralen Marktöffnung mutiert. Im Vordergrund steht dabei Modus 4 des internationalen Dienstleistungsverkehrs, die temporäre Entsendung von Arbeitskräften zur Erbringung von Dienstleistungen im Ausland. Bei dieser Erbringungsart, die als besonders sensibel gilt, war das Liberalisierungsangebot der Industrieländer bisher sehr verhalten.

Special and Differential Treatment

In jedem der drei Sektoren ist Special and Differential Treatment (SDT) für Entwicklungsländer ein zentraler Verhandlungsgegenstand. Dieses Prinzip ist in der Enabling Clause niedergelegt, die 1979, gegen Ende der Tokio-Runde, zwischen den GATT-Vertragsparteien vereinbart wurde. Darin wird die Sonderstellung der Entwicklungsländer im multilateralen Handelssystem grundsätzlich geregelt. Entwicklungsländer können demzufolge Vorrechte beim Schutz ihrer Inlandsmärkte (Infant-industry-Schutz), beim Zugang zu Exportmärkten (Zollpräferenzen) und am Verhandlungstisch beanspruchen; dort sind sie nicht zur Gegenleistung verpflichtet.

⁴ Vgl. G. Koopmann: Der Trade Policy Review Mechanism der WTO – eine entwicklungspolitische Perspektive, in: Nord-Süd aktuell, Jg. 18, Nr. 1, 2004, S. 143.

⁵ Vgl. R.E. Baldwin: Openness and Growth: What's the Empirical Relationship?, in: Challenges to Globalization: Analyzing the Economics, Chicago etc. 2004, S. 499-521.

⁶ Vgl. S. Mildner, W. Werner: Progress or Stagnation? Services Negotiations in the WTO Doha Development Round, in: INTERECONOMICS, Vol. 40, Nr. 3, 2005, S. 158-168.

In der Uruguay-Runde nahm SDT stark zu. Dies spiegelt die Ausdehnung des multilateralen Regelwerks auf vorher nicht oder nur partiell erfasste Sektoren (Landwirtschaft, Textil und Bekleidung, Dienstleistungen) und Politikfelder (Subventionsgewährung, Antidumping, Schutz geistiger Eigentumsrechte) wider. Für Entwicklungsländer ergab sich hieraus eine Fülle neuer Disziplinen, mit deren Einhaltung sie vielfach überfordert waren. Es entstand eine doppelte Lücke:

- Die Übernahme weitreichender Verpflichtungen kontrastiert zur begrenzten Fähigkeit der Entwicklungsländer, die damit verbundenen Auflagen zu erfüllen (Einhaltungslücke).
- Die eingegangenen Verpflichtungen sind bindend, während die notwendige Unterstützung bei der Umsetzung meist auf unverbindlichen Absichtserklärungen basiert (Verbindlichkeitslücke).

In der Doha-Runde stehen die insgesamt 155 SDT-Bestimmungen der Uruguay-Runde zur Überprüfung an. Zahlreiche Änderungsvorschläge liegen auf dem Tisch. Die Verhandlungen gehen jedoch nur schleppend voran; eine hohe Anzahl der Anträge ist anscheinend nicht konsensfähig. Eine grundlegende Reform der Politik müsste sowohl bei der Marktzugangs- als auch bei der Regulierungsdimension von Special and Differential Treatment ansetzen:

- Beim Marktzugang wären mögliche Alternativen zu der durch Special and Differential Treatment legitimierten Abweichung von der Meistbegünstigung zu prüfen. Eine solche Alternative wäre z.B. ein forcierter Abbau der Einfuhrschranken gegenüber typischen, d.h. arbeits- und ressourcenintensiv hergestellten, Entwicklungslandprodukten. In diesen Segmenten des Welthandels herrscht vielfach „umgekehrte SDT“: Es findet eine faktische Diskriminierung der betreffenden Produkte statt, da diese in Industrieländern auf überdurchschnittlich hohe Handelsschranken stoßen. Eine Beseitigung solcher Barrieren, deren Ursache nicht zuletzt in der Abseitsstellung der Entwicklungsländer in früheren multilateralen Verhandlungen zu suchen ist, gemäß dem Meistbegünstigungsgrundsatz würde nachhaltige komparative Vorteile der Entwicklungsländer zum Tragen bringen. Demgegenüber stehen die aus Präferenzgewährung „geborenen“ komparativen Vorteile auf schwachen Füßen, zumal die Erosion dieser Präferenzen durch multilaterale Liberalisierung absehbar ist.
- Unter dem Aspekt der Regulierung wären vor allem die Kriterien der Länderauswahl neu zu bestimmen. Für eine Lockerung handelspolitischer Disziplinen sollten hauptsächlich die am wenigsten entwickelten Länder und einige weitere Niedrigeinkommensländer mit schwacher institutioneller Ausstattung in Fra-

ge kommen. Grundsätzlich wäre der Akzent auf eine stärkere Differenzierung zwischen Entwicklungsländern statt zwischen „Nord“ und „Süd“ zu legen, und es sollten maßgerechte Lösungen entwickelt werden, die auf die unterschiedlichen multilateralen Regelwerke zugeschnitten sind. Zur Schließung der erwähnten Verbindlichkeitslücke könnte den ärmsten Entwicklungsländern auch ein Rechtsanspruch auf technische Unterstützung bei der Erfüllung eingegangener Verpflichtungen eingeräumt werden. Dies fordert z.B. der Rat der handelspolitischen Weisen in seinem Bericht über die Zukunft der WTO⁷.

Es wird in diesem Zusammenhang kritisiert, dass die Diskussion über Special and Differential Treatment häufig an der eigentlichen Entwicklungsdimension der multilateralen Handelsordnung vorbeigehe. Das Fundamentalinteresse der Entwicklungsländer liege in fairem Handel, ausgewogenen Handelsregeln, transparenten und partizipativen Entscheidungsprozessen sowie in institutioneller, personeller und finanzieller Kapazitätsbildung. Neue Regelwerke sollten daher von vornherein das Entwicklungsinteresse – und das quantitative Gewicht der Entwicklungsländer in der WTO – reflektieren⁸.

Erleichterung der Handelsabwicklung und soziale Auswirkung der Doha Development Agenda

Ein Beispiel hierfür könnte ein multilaterales Regelwerk zur Erleichterung der Handelsabwicklung („trade facilitation“) sein. Trade Facilitation hat die Verbesserung der Infrastruktur für den internationalen Handel, die Vereinfachung und internationale Harmonisierung von Zollverfahren und eine verbesserte Kooperation zwischen Zollbehörden und anderen Regierungseinrichtungen wie z.B. Zertifizierungs- oder Lizenzvergabestellen zum Ziel. Derartige Handelsbarrieren schlagen quantitativ vielfach stärker zu Buch als Zölle und andere konventionelle Handelsschranken. Die Kosten für betroffene Unternehmen werden auf bis zu 15% des Transaktionswertes der gehandelten Waren geschätzt⁹. Der ökonomische Nutzen von Handelserleichterungen ist daher durchaus den Vorteilen einer Handelsliberalisierung vergleichbar.

Die Kosten der Einführung und Durchführung entsprechender Maßnahmen hängen von zahlreichen Faktoren und länderspezifischen Gegebenheiten ab und lassen sich häufig wegen der engen Einbindung der Handelserleichterung in breiter angelegte Reformvorhaben nicht eindeutig zurechnen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass zahlreiche Entwicklungsländer mit hohen Belastungen konfrontiert würden, die sie

⁷ Vgl. Consultative Board: The Future of the WTO. Addressing Institutional Challenges in the New Millennium, Genf 2004, S. 67.

⁸ Vgl. F. I s m a i l: Mainstreaming Development in the World Trade Organization, in: Journal of World Trade, Vol. 39, Nr. 1, 2005, S. 11-21.

allein nicht bewältigen könnten. Aus diesem Grunde wäre technische Unterstützung bei der notwendigen Kapazitätsbildung und eine effiziente Koordination entsprechender Aktivitäten zwischen den beteiligten internationalen Organisationen erforderlich. Trade Facilitation wäre zugleich ein Anwendungsbeispiel für den erwähnten Rechtsanspruch der am wenigsten entwickelten Länder auf technische Hilfestellung im Handelsbereich.

Da Entwicklung zum „Hauptstrom“ der Doha-Runde erklärt wurde¹⁰, stellt sich die Frage, welchen Beitrag die WTO insbesondere zur Armutsbekämpfung leisten kann. In einer jüngst im Auftrag der Weltbank durchgeführten allgemeinen Gleichgewichtsanalyse werden die sozialen Auswirkungen der Doha Development Agenda in einzelnen Ländern und Marktsegmenten untersucht¹¹. Die Studie geht von den Inhalten des „Juli-2004-Pakets“ aus und gelangt im Wesentlichen zu folgenden Ergebnissen:

- Die Handelsliberalisierung muss „ehrgeizig“ sein und außer dem Warenssektor auch Dienstleistungen einschließen, damit ein nachhaltiger Einfluss auf die Armutsentwicklung erzielt wird.
- Der kurzfristige Effekt ist gemischt: In einigen Ländern nimmt die Armut geringfügig zu, in anderen Ländern geht sie deutlich zurück. „Unter dem Strich“ wird Armut reduziert.
- Auf lange Sicht wird der positive Nettoeffekt stärker.
- Eine nachhaltige Armutsreduktion bedingt zugleich komplementäre Reformen, die das Wirtschaftswachstum stimulieren und die privaten Haushalte befähigen, die neuen Marktmöglichkeiten, die durch die Doha Development Agenda eröffnet werden, auch tatsächlich zu nutzen.

Dies spricht für einen möglichen „Tugendzirkel“ zwischen Handel, Wachstum und Armutsverminderung. Die Doha-Runde könnte insoweit wesentlich zur Erreichung des Millenniumziels beitragen, die extreme Armut in der Welt bis 2015 (gegenüber 1990) zu halbieren.

Multilaterale versus regionale und bilaterale Integration

Neben dem multilateralen Handelssystem haben sich regionale und bilaterale Integrationsblöcke eta-

bliert. Die Anzahl der Präferenzhandelsabkommen, auf denen diese Bündnisse basieren, hat in den letzten Jahren sprunghaft zugenommen. Dabei waren Abkommen mit und zwischen Entwicklungsländern (Nord-Süd- und Süd-Süd-Abkommen) das dynamische Element.

Die beiden Integrationsebenen können sich beim Marktzugang ebenso wie bei der binnenwirtschaftlichen Regulierung grundsätzlich vorteilhaft ergänzen:

- Im Bereich des Marktzugangs lassen sich z.B. Agrarsubventionen (und inländische Subventionen generell) multilateral leichter als regional und bilateral abbauen, da im multilateralen Rahmen externe Effekte internalisiert werden können, von denen andernfalls Drittländer profitieren würden. Solches „Trittbrettfahren“ senkt den Liberalisierungsanreiz. Bei Zöllen (und anderen an der Grenze errichteten Handelsschranken) könnte dagegen die regionale und bilaterale Liberalisierung – ungehindert durch solche politischen Blockaden – schneller vorangehen als der multilaterale Prozess.
- Regionale und bilaterale Integrationsprojekte könnten auch bei der Entwicklung neuer handelsrelevanter Regelwerke (z.B. in den Bereichen technische Standardsetzung, Sozial- und Umweltschutz, Wettbewerbsregulierung oder Investitionsförderung) eine Vorreiterrolle spielen. Die Betonung „tiefer Integration“ dieser Art ist ein Wesensmerkmal des „neuen Regionalismus“. Inwieweit ein solches Integrationsmodell den jeweils beteiligten Entwicklungsländern nützt, ist jedoch umstritten. Die Vorteile werden insgesamt eher auf der Industrieländerseite gesehen¹².

Die starke Expansion der Präferenzhandelsabkommen bedeutet zugleich, dass die Abkommen sich zunehmend überlappen und daher in einer wachsenden Anzahl von Ländern zu handelspolitischen Parallelregimen mit unterschiedlichen Liberalisierungsmodalitäten, Warenursprungsregeln, Ausnahmebestimmungen etc. führen. Unter den Entwicklungsländern stehen dabei Mexiko, Chile und Singapur an erster Stelle. Diese Regelungsvielfalt treibt die Transaktionskosten (Informations- und Verwaltungskosten) im internationalen Handel in die Höhe und ist zugleich ein Nährboden für protektionistische Maßnahmen gegenüber Drittländern. Gleichzeitig war das Ausmaß der aus diesen Abkommen resultierenden Liberalisierung bisher insgesamt eher bescheiden. Der Anteil regional und bilateral induzierter Zollsenkungen am gesamten Zollabbau in Entwicklungsländern beträgt beispielsweise lediglich 10%, während zwei Drittel auf unilaterale Liberalisierung entfallen und ein Viertel der multilateralen Liberalisierung zuzurechnen ist¹³. Eine Ursache für das mäßige Liberalisierungstempo in Präferenzhandelsabkommen ist darin zu sehen, dass die

⁹ Vgl. OECD: Trade Facilitation: The Benefits of Simpler, more Transparent Border Procedures, Paris 2003, S. 3.

¹⁰ Vgl. F. Ismail: Mainstreaming Development in the World Trade Organization, in: Journal of World Trade, Vol. 39, Nr. 1, 2005, S. 11-21.

¹¹ Vgl. T.W. Hertel, L.A. Winters (Hrsg.): Putting Development Back into the Doha Agenda: Poverty Impacts of a WTO Agreement, Washington, D.C. (Veröffentlichung in Vorbereitung).

¹² Vgl. W.J. Ethier: The New Regionalism, in: The Economic Journal, Vol. 108, Nr. 449, 1998, S.1149-1161.

facto auch auf dieser handelspolitischen Ebene Special and Differential Treatment praktiziert wird und die beteiligten Entwicklungsländer daher weitgehend von der Liberalisierung ausgenommen werden, obgleich de jure die erwähnte Enabling Clause auf bilaterale Präferenzhandelsregime zwischen Industrie- und Entwicklungsländern nicht anwendbar ist.

Der Systemeffekt regionaler und bilateraler Handelsabkommen ist zwiespältig:

- Länder, die Freihandelszonen angehören, sind daran interessiert, eine Erosion der ausgehandelten Zollpräferenzen zu verhindern, und könnten deshalb dahin tendieren, Liberalisierungsverhandlungen in der WTO zu blockieren. Die politische Unterstützung für den WTO-Ansatz würde insoweit abnehmen. Darüber hinaus besteht insbesondere in Entwicklungsländern die Gefahr, dass zu wenige Ressourcen für multilaterale Verhandlungen zur Verfügung stehen, zumal die regionale und bilaterale Agenda (komplexe) Aspekte vertiefter Integration einschließt.
- Regionale und bilaterale Verhandlungen können jedoch ebenfalls Lerneffekte und Erfahrungsgewinne hervorbringen, die auf die multilaterale Ebene ausstrahlen. Die Stärkung von Verhandlungsmacht in der WTO ist auch explizit Ziel regionaler Integration zwischen Entwicklungsländern. Eine solche institutionelle Koalitionsbildung kommt zur spontanen Bildung von Koalitionen in der Doha-Runde hinzu. Beispiele für spontane Koalitionsbildung sind die G-20 (das Bündnis der Schwellenländer), die G-33 (ein Agrarschutzbündnis zwischen Entwicklungsländern) oder die G-90 (ein Bündnis armer Länder, das insbesondere zur Abwehr der Singapur-Themen gebildet wurde).

Die WTO gerät damit zunehmend in die Rolle eines Moderators zwischen Handelsblöcken und Ländergruppierungen¹⁴. Es besteht die Gefahr, dass dabei ein institutionelles Ungleichgewicht zwischen dem multilateralen Handelssystem und sub-multilateralen Regelwerken entsteht¹⁵. Um dies zu verhindern, wäre eine Stärkung der Institution WTO notwendig.

Institutionelle Reform der WTO

Eine institutionelle Reform müsste insbesondere den Entscheidungsprozess in der WTO verbessern.

¹³ Vgl. World Bank: Global Economic Prospects. Trade, Regionalism, and Development, Washington, DC, 2005, S. 42.

¹⁴ Vgl. C. Hefeker, G. Koopmann: WTO und Internationale Handelsarchitektur, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 83. Jg. (2003), H. 6, S. 406.

¹⁵ Vgl. T. Cottier: Zehn Jahre WTO: Eine Standortbestimmung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 85. Jg. (2005), H. 2, S. 68.

¹⁶ Vgl. J.J. Schott, J. Watal: Decision Making in the WTO, in: J.J. Schott (Hrsg.): The WTO After Seattle, Washington, D.C., S. 283-292.

Die WTO versteht sich als mitgliedergeleitete Organisation. Entscheidungen der Repräsentativorgane werden grundsätzlich im Konsens getroffen. Bei der Streitschlichtung zwischen WTO-Mitgliedern (im Untersuchungsausschuss/Panel und in der Revisionsinstanz/Appellate Body) zählt demgegenüber die (einfache) Mehrheit der Stimmen. Auch in dieser Konstellation ist ein institutionelles Ungleichgewicht angelegt: Der gerichtsähnliche Streitschlichtungsmechanismus – und dadurch gesetztes Fallrecht – könnte tendenziell dem diplomatischen Verhandlungsmechanismus – und damit der eigentlichen multilateralen Regelsetzung – den Rang ablaufen, zumal die Streitschlichtung in der WTO wesentlich effektiver ist, als sie es unter dem früheren GATT war, und es bei steigender Mitgliederzahl immer schwieriger wird, in den Verhandlungen Konsens herzustellen.

Bereits unter dem GATT von 1947 wurden Mechanismen zur Reduzierung der Teilnehmerzahl an den Verhandlungen entwickelt. Seit der Uruguay-Runde haben „green-room meetings“, eine gewisse Berühmtheit erlangt. An diesen Sitzungen, in denen wesentliche Entscheidungen vorgeprägt wurden, nahmen regelmäßig die großen Industrieländer (die Europäische Gemeinschaft, die USA, Kanada und Japan), eine Reihe kleinerer Industrieländer und eine Handvoll Entwicklungsländer teil. Eine solche Praxis wurde jedoch als „Geheimdiplomatie“ wahrgenommen, verbunden mit einem Verlust an Transparenz und faktischer Diskriminierung wirtschaftlich schwächerer Länder.

Eine mögliche Lösung des Problems könnte die Einrichtung eines ständigen Lenkungsausschusses in der WTO sein, in dem alle Weltregionen mit einer Mindestanzahl vertreten wären. Eine darüber hinausgehende Beteiligung würde vom Anteil der Länder am Welthandel abhängen. Dabei könnte es einzelnen Ländern erlaubt werden, ihre Handelsanteile zu „bündeln“ und entsprechende Gruppierungen zu bilden. Die Ergebnisse der Beratungen des Lenkungsausschusses würden dem WTO-Plenum zur Billigung vorgelegt. Das Konsensprinzip bliebe gewahrt¹⁶.

Die Institution WTO könnte im Prinzip auch in Form einer „variablen Geometrie“ weiterentwickelt werden. Dies würde bedeuten, dass „gleichgesinnte“ Länder neue Regelwerke etablieren, die nur für den jeweiligen Mitgliederkreis gelten. Eine solche WTO der „unterschiedlichen Geschwindigkeiten“ liefe jedoch Gefahr, einer Fragmentierung des multilateralen Handelssystems und Etablierung einer Mehr-Klassen-Mitgliedschaft in der WTO Vorschub zu leisten. Es würden tendenziell Politikbereiche in der WTO verankert, deren multilaterale Steuerung von einem Großteil ihrer Mitglieder abgelehnt wird.