

## Doha-Runde

Knut Brünjes und Manfred Kupitz | Vor nunmehr zehn Jahren begann die Doha-Runde der Welthandelsorganisation (WTO), die mit ihrer ehrgeizigen Agenda die Liberalisierung des Welthandels vorantreiben sollte. Mittlerweile haben viele die Hoffnung auf einen erfolgreichen Abschluss aufgegeben. Ist ein Ende absehbar? Und braucht die Welt überhaupt eine Einigung?

### >> Die Doha-Runde wurde überfrachtet <<

**Stimmt.** Dabei hatte alles so gutgemeint begonnen: Die Doha-Runde sollte eine Antwort der Weltgemeinschaft auf die Zerstörung der Twin Towers in New York am 11. September sein – trotz oder gerade wegen der Terrorattacken würde die Welt zusammenstehen, um den Handel zu beleben und die Lage der Entwicklungsländer zu verbessern. Die Beseitigung von Armut und Arbeitslosigkeit durch mehr Handel und mehr Investitionen würde den Terroristen mittel- und langfristig den Boden für ihre Hasspropaganda entziehen, so die Überlegung. Dazu sollte die WTO einfachere und gerechtere Regeln und Konditionen beschließen, der freie Markt und seine Gewinnanreize würden das Übrige tun: Nur wer etwas zu verlieren hat, ist zerstörerischen Ideologien abhold.

Das war das Kalkül, es ging nicht auf: Das Arbeitsprogramm war mit heißer Nadel gestrickt, 21 Themen umfasste die Agenda, alles sollte auf einmal gelöst werden: weniger Zölle, mehr Marktzugang bei Agrar, Industrie und Dienstleistungen, Abbau der Subventionen, Schutz des geistigen Eigentums, fairer Zugang zu Medikamenten, Regeln für geografische Herkunftsangaben, für Investitionen, für Wettbewerb, mehr Transparenz bei öffentlicher Beschaffung, Handelserleichterung durch Entschlackung der Zollverfahren, bessere Disziplinen bei Antidumping- und Schutzmaßnahmen, neue Regeln für Regionalabkommen, Reform des Streitschlichtungsmechanismus, Handel und Umwelt, Handel und Technologietransfer – man verfuhr nach der Devise: „You name it – it’s in.“ Und über das Ganze, über dieses Kompendium heterogener Verhandlungsthemen zog man den Zuckerguss der Entwicklungsfreundlichkeit: hier ein neuer Fonds für Kapazitätsaufbau (DDA Global Trust Fund), dort die milliardenschwere Erhöhung der handelsbezogenen Entwicklungshilfe (Aid for

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

Trade), hier der spezielle zoll- und quotenfreie Marktzugang für LDC-Staaten, dort die generelle Sonderbehandlung für alle Entwicklungsländer (Special and Differential Treatment) – nach dem Motto: „You name it – we grant it.“

## **>> Bilaterale Abkommen machen Doha überflüssig <<**

**Stimmt nicht.** Heute ist der Welthandel komplexer als zu Zeiten der Uruguay-Runde. Die Dynamik des Welthandels des 21. Jahrhunderts resultiert vor allem aus der Internationalisierung ehemals lokaler Beschaffungs- und Lieferketten. Während die gültigen multilateralen Regeln des GATT, des Vorgängers der WTO, noch der Logik des vergangenen Jahrhunderts und den Ergebnissen damaliger Welthandelsrunden folgen und die WTO mit der Doha-Runde beschäftigt ist, füllen die Industrie- und Schwellenländer die Lücke zwischen neuer Realität und alten Vorschriften konsequent aus: Sie schließen immer mehr bilaterale und regionale Handelsabkommen ab, die sich zwar auf das GATT berufen, in ihren Disziplinen aber regelmäßig weit über die multilateralen Vorschriften hinausgehen – das berühmte-berühmte „WTO-plus“.

Vor allem die USA und die EU suchen ihr Heil in diesen präferenziellen Handelsabkommen, auch Japan ist hier aktiv und die neuen Player China, Indien und Brasilien werden dem Trend bald folgen. So entsteht ein zweites Universum – neben und zum Schaden der WTO. Diese Abkommen greifen Fragen auf, die eigentlich auf die multilaterale Ebene gehören. Marktöffnung bei Dienstleistungen und öffentlichem Auftragswesen, Abbau von nichttarifären Handelshemmnissen, Regelungen über Wettbewerbsfragen sind heute wichtige Elemente im Handelsverkehr. Neue Standards hierzu sollten jedoch vorrangig innerhalb des multilateralen Handelssystems der WTO entwickelt werden. Dazu

muss aber die Weltgemeinschaft wieder den Vorrang und die Vorteile gemeinsamer und allgemein gültiger Regeln anerkennen und zu ihnen zurückfinden.

Gleichzeitig wird die Doha-Runde ihres Wertes beraubt, wenn ihre Versprechungen auf zukünftige Zollreduzierungen und Vereinfachungen des internationalen Handels vorweg durch bilaterale und regionale Freihandelsabkommen realisiert werden. Die Doha-Runde verkommt so zur Hülle, deren Inhalte schon konsumiert sind. Darunter leidet auch die WTO insgesamt, ihre Bedeutung für das tägliche Handelsgeschäft erodiert und wird überlagert von disparaten Sondervereinbarungen der großen Handelsmächte.

Noch ist der Multiplikatoreffekt der Doha-Runde groß, noch übertreffen die Erga-omnes-Wirkungen der Zollreduzierungen und Handelserleichterungen die Summe der bilateral vereinbarten Vergünstigungen um ein Vielfaches – von der

Bilaterale Abkommen  
schaffen ein zweites  
Universum – neben und  
zum Schaden der WTO

Reform der Agrarsubventionen ganz zu schweigen, diese wird entweder multilateral in der Doha-Runde beschlossen oder überhaupt nicht. Auch aus Sicht der Entwicklungsländer garantiert die Doha-Runde bessere Ergebnisse als Abschlüsse bilateraler Handelsabkommen. Nur in der WTO können sie ihre Verhandlungsmacht bündeln; nur in

der WTO können sie sich Forderungen zur Übernahme unerwünschter politischer Verpflichtungen entziehen. All das spricht für den zügigen Abschluss der Doha-Runde. Der Doha-Abschluss würde die Attraktivität regionaler und bilateraler Handelsabkommen auf ein Normalmaß reduzieren und das Kernprinzip der WTO – multilaterale Nichtdiskriminierung mit seinen Säulen Meistbegünstigung und Inländerbehandlung – wieder in den Mittelpunkt rücken.

## >> Die WTO kommt auch ohne Doha voran <<

**Keineswegs.** Die Entwicklung der Weltwirtschaft in den vergangenen Jahrzehnten hat gezeigt, dass Freihandel und Investitionsfreiheit die globale Wohlfahrt steigern und zu Sicherheit und Frieden beitragen. Das GATT und die WTO haben diesen Prozess erfolgreich gefördert – indem sie Handelsbarrieren kontinuierlich gesenkt und beseitigt, verbindliche Regeln gesetzt und einen Mechanismus zur Beilegung von Streitigkeiten bereitgestellt haben. Die Doha-Runde knüpft an diese Erfolgsstory an: Zölle sollen weiter gesenkt, nichttarifäre Handelsbarrieren weiter abgebaut und beseitigt, der Kodex der multilateral vereinbarten Vorschriften und Regeln soll nochmals verstärkt werden.

Seit nunmehr zehn Jahren ist die Reform des Regelwerks der WTO durch die Verhandlungen über die Doha-Runde blockiert. Die institutionelle Weiterentwicklung dieses wichtigsten Organs internationaler wirtschaftlicher Zusammenarbeit hängt de facto ab von einer Einigung über Zolltarife bei Chemie und Elektronik. Diese Geiselnahme des Ganzen durch einen Teil muss enden – zumindest in einzelnen Bereichen müssen Fortschritte möglich gemacht werden. Wer hier Obstruktion betreibt, schadet der WTO und ihrer Glaubwürdigkeit. Die Doha-Runde ist ein Versprechen auch an die Adresse der Entwicklungsländer – dieses Versprechen muss endlich eingelöst werden.

Auch in anderen multilateralen Zusammenhängen wird es keinen Fortschritt geben, solange die Weltwirtschaft sich nicht im Einvernehmen und dynamisch weiterentwickelt. Handel, Klimaschutz, Währungsfragen, Armutsbekämpfung, Sicherheits- und Friedenspolitik sind miteinander verwoben. Es gibt für alle diese Probleme keine magische Formel, sondern nur den mühsamen Weg, den gemeinsamen Nenner im Konsens zu finden. Auch wenn es jahrelang keine Bewegung gibt, kann am Ende doch ein großer Erfolg stehen. Es lohnt sich im Interesse aller, an einem Harmonieszenario der Weltwirtschaft weiterzuarbeiten, in dem die Prinzipien des Wettbewerbs und der Barrierefreiheit als Fernziel zur Orientierung dienen.

Auch wenn es jahrelang keine Bewegung gibt, kann am Ende doch ein großer Erfolg stehen

## » Die USA haben ihre Führungsrolle nicht genutzt «

**Da ist etwas dran.** Zwar haben die USA seit den Tagen der Konferenz von Havanna die Entwicklung eines freien Welthandels, der auf multilateral vereinbarten Regeln statt auf der Macht der Stärksten beruht, erfolgreich vorangetrieben – das GATT und sein Nachfolger, die WTO, sind die Ziehkinder der USA. Ohne die USA keine Welthandelsorganisation und ohne die USA keine Zukunft der WTO. Aber sie haben über die Jahre mächtige Konkurrenz bekommen: China, Indien, Brasilien und die übrigen Schwellenländer sind herangewachsen zu aktiven Partnern, die Forderungen stellen, Angebote zurückweisen, die auf alten Rechten bestehen und neue Verpflichtungen ablehnen. Der Welthandel gibt ihnen recht – sie sind von Empfängern westlicher Waren und Dienstleistungen zu Anbietern im globalen Maßstab geworden.

Der Grundkonflikt der Doha-Verhandlungen ist immer noch nicht gelöst: Die USA bestehen unerbittlich auf deutlich verbessertem Marktzugang in Brasilien, China und Indien im Agrar- und Industriegüterbereich über das bereits in 2008 vereinbarte Maß hinaus; die Schwellenländer wiederum sind ohne zusätzliche substanzielle Gegenleistungen der USA nicht zu weiteren Zugeständnissen bereit. Vor allem von China und Indien verlangen die USA, die weite Öffnung des US-Marktes in den 16 Jahren seit Abschluss der Uruguay-Runde durch eigene verbesserte Marktzugangsangebote zu honorieren; ohne solche Angebote und die Teilnahme an Industrie-Sektorabkommen werde es keinen Doha-Abschluss geben, so die amerikanische Position. Diese Schwellenländer dürften sich nicht mehr auf ihren Entwicklungslanderstatus berufen, denn ihr Handelspotenzial und weltwirtschaftliches Gewicht gäben ihnen eine neue Rolle – auch in der WTO. Dieser gewachsenen Bedeutung müssten diese Länder durch Übernahme von mehr Verantwortung gerecht werden – auch in der Doha-Runde.

Fakt ist, dass weltweit Furcht grassiert vor dem Handels- und Industriegiganten China. Kein Schwellenland ist offensichtlich bereit, chinesischen Exporteuren weitere Handelserleichterungen zu gewähren und damit die eigene nicht konkurrenzfähige Industrie einem Wettbewerb auszusetzen, den sie nicht gewinnen kann. Die USA und China müssen ihre Probleme vor allem bilateral

lösen. Die offene WTO-Verhandlungsrunde ist dafür sicher nicht das richtige Forum. Das Gleiche gilt für das Verhältnis zwischen EU und USA, das durch Probleme wie Airbus, Gentechnik, Hormonfleisch und Chlor-Hähnchen belastet ist. Auch hier werden die Lösungen am Ende nicht in Genf, sondern zwischen Washington und Brüssel gefunden werden müssen. Eine Bereinigung bilateraler Konflikte hilft auch der Doha-Runde.

## **>> Die Welt braucht einen schnellen Abschluss der Doha-Runde <<**

**Auf jeden Fall.** Dafür gibt es mehrere Gründe. Erstens reduziert die Doha-Runde die Gefahr protektionistischer Tendenzen und wirkt de facto auch als Konsolidierung und Festschreibung der großen Anzahl unilateraler Liberalisierungsschritte, die seit dem Ende der Uruguay-Runde 1994 vorgenommen wurden. Zweitens reformiert sie den Agrarhandel durch einen Abbau der landwirtschaftlichen Subventionen der Industrieländer. Sie würde die Reform der „Gemeinsamen Agrarpolitik“ der EU von 2003 irreversibel machen. Auch würde sie die USA daran hindern, die zurzeit niedrigen Stützungssubventionen für die Landwirtschaft wieder hochzufahren, falls die gegenwärtig hohen

Wirtschaft und Handel  
brauchen klare und faire  
Regeln, die allen Ländern  
Chancengleichheit bieten

Agrarpreise erneut fallen. Vor allem aber würde der Doha-Abschluss ein für alle Mal der Subventionierung von Agrarexporten den Garaus machen. Drittens erleichtert die Doha-Runde den Marktzugang und bringt neue Exportchancen: Durch zusätzliche Zollsenkungen bei nahezu allen Industriegütern über das bestehende Tarif-

niveau hinaus und durch Öffnung neuer Absatzmärkte im Landwirtschaftsbereich durch Unterbindung von Agrarsubventionen schafft sie Potenzial für mehr Wachstum und Wohlfahrt – in Industrie- und Entwicklungsländern gleichermaßen. Viertens würde sie das multilaterale regelbasierte Handelssystem der WTO nachhaltig stärken, denn der erfolgreiche Abschluss würde ein Abgleiten des WTO-Systems in einen Zustand permanenter Starre verhindern und damit in die Überalterung seiner Regeln und Vorschriften. Nur bei Erhalt des ökonomischen Interesses aller Mitgliedstaaten an der WTO wird der Streitbeilegungsmechanismus, das „Kronjuwel“ der WTO, respektiert und können die Ergebnisse umgesetzt werden. Und fünftens sorgt sie für die Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft, indem sie die Teilhabe aller Mitglieder an den Erfolgen der Handelsliberalisierung sicherstellt.

Weltwirtschaft und Welthandel in einer globalisierten Welt bedürfen klarer und fairer Regeln, die allen Ländern eine Chance geben, am Welthandel teilzunehmen. Die Doha-Welthandelsrunde hat den Auftrag, diese Chancengleichheit herzustellen. Weitere Handelsliberalisierung steigert das weltweite Handelsvolumen. Erhöhte Nachfrage und größerer Umsatz führen automatisch auch zu mehr Investitionen. Mit neuen verstärkten Regeln und festgeschriebenen Zollsätzen entsteht ein Schutzschild gegen einseitige protektionistische Maßnahmen und Handelsbarrieren – ein Vorteil vor allem für kleine und mittlere Unternehmen

beim Außenhandel. Die Berücksichtigung der Interessen der Entwicklungsländer fördert ihre Integration in die Weltwirtschaft. Stetigkeit und größeres Vertrauen in das multilaterale Handelsregime verhindern bilaterale Handelskonflikte.

## » Die Doha-Runde ist nicht mehr zu retten «

**Das kann am Ende so sein.** Ein Abbruch wäre aber sehr kurzfristig, denn selbst in der gegenwärtig unvollendeten Form ist die Doha-Runde das ambitionierteste Paket von Handelsliberalisierungen, das jemals multilateral verhandelt wurde. Allein auf Basis der Zwischenergebnisse (Modalitäten) vom Juli 2008 ergeben sich, nach seriösen Berechnungen wirtschaftswissenschaftlicher Institute, zusätzliche Handelsvolumina von mehr als 350 Milliarden Dollar jährlich. Hierin sind die zusätzlichen Steigerungseffekte durch weitere Liberalisierungen bei Dienstleistungen und Kostenreduzierungen bei den Zollverfahren noch nicht berücksichtigt.

Zu lange haben die verhandelnden Parteien Doha lediglich als ein ökonomisches Problem betrachtet und dabei ausgeblendet, dass die Verflechtung der Märkte das Merkmal eines weltweiten Sicherheitssystems im Sinne unauflöslicher Abhängigkeiten und Gewinngemeinschaften ist. Ein weiterer Abbau des Agrarprotektionismus ist die Grundlage nicht nur für die Lösung der Welt ernährungsfragen, sondern auch die Basis für einen erfolgreichen weiteren Ausbau der integrierten Weltwirtschaft. Aggressive nationalistische und merkantilistische Ansätze müssen einer gemeinsamen Fortschrittsorientierung weichen, wenn es mit der Weltwirtschaft und dem „Wohlstand der Nationen“ weiter vorangehen soll. Das gegenteilige Szenario einer zersplitterten und in Protektionismus zurückfallenden Weltwirtschaft kann und darf kein realistisches Zukunftsmodell werden. Daher muss am Ende die Vernunft gewinnen und – nachdem sich der Pulverdampf der Wahlkämpfe in einigen großen Ländern verzogen hat – der Faden eines multilateralen Abschlusses wieder aufgenommen werden. Für die Zwischenzeit gilt es zu retten, was noch zu retten ist. Ein Zwischenabschluss auf einem genügsamen Ambitionsniveau ist allemal besser als die frustrierende Wirkung eines Null-Ergebnisses.

Auf die Verhandler in Genf warten schon andere dringende Themen, die viel zu lange zurückgestellt wurden, wie z.B. Handel und Währung, Handel und Klima, Regeln für grenzüberschreitende elektronische Dienstleistungen, Begrenzung des Subventionswettlaufs, bessere Wettbewerbsregeln und die Rohstoffversorgung der Weltwirtschaft.



KNUT BRÜNJES  
arbeitet im Bundesministerium für  
Wirtschaft und Technologie im Bereich  
Handelspolitik.



MANFRED KUPITZ  
arbeitet im Bundesministerium für  
Wirtschaft und Technologie im Bereich  
Handelspolitik.