

## Besser global als regional

Für eine Regulierung des Welthandels im Rahmen der WTO

Heribert Dieter | **Die Welthandelsorganisation hat durch regionale Präferenzhandelsabkommen ernsthafte Konkurrenz bekommen. Denn seit Jahren stocken die Verhandlungen der Doha-Runde. Kann es China, das bislang keinem der neuen Megaregionalabkommen angehört, im Rahmen seiner G-20-Präsidentschaft 2016 gelingen, hier eine Wende herbeizuführen?**

Die Bedingungen für einen Abschluss der Doha-Runde haben sich aus mehreren Gründen verbessert. Daher hat China die Chance, sich im kommenden Jahr als eine konstruktive Führungsmacht in der Weltwirtschaft zu profilieren. Gleichzeitig könnte Peking – und dies ist in der aktuellen Wachstumsschwäche besonders relevant – seine eigene wirtschaftliche Entwicklung anregen, indem es das multilaterale Handelssystem stärkt.

Viele Beobachter der Doha-Runde werden zunächst für jeglichen Optimismus nur Skepsis hegen. Die Runde litt bereits von Anfang an unter zahlreichen Problemen. Es war gewiss ein Fehler, die Doha-Runde als Entwicklungsrunde zu bezeichnen, weil das zu falschen Erwartungen sowohl in Entwicklungs- als auch in Industrieländern führte. In den Entwicklungsländern nahmen Politiker an, nun sei die Zeit für weitreichende Zugeständnisse der Industrieländer gekommen.

Die Unterstützer liberalen Handels in den Industrieländern hingegen wandten sich von der multilateralen Ordnung ab und forcierten Präferenzhandelsabkommen. Seit gut zehn Jahren sprießen diese Abkommen wie Pilze aus dem Boden. Regierungen in nahezu allen Ländern investieren viel politisches Kapital in diese Projekte.

Verantwortlich für den fehlenden Fortschritt in der Doha-Runde werden vor allem Indien und andere Entwicklungsländer gemacht. Das könnte ein Irrtum sein: Joseph Stiglitz verwies darauf, dass die Doha-Runde durch die Weigerung der USA, Agrarsubventionen zu reduzieren, torpediert wurde.<sup>1</sup> Ohnehin war die Verhandlungsstrategie der USA von Anfang an umstritten. Zu Beginn der Doha-Runde schlug die Regierung von George W. Bush die vollständige Abschaffung aller Zölle auf Industrie- und Konsumgüter vor. Das war ein couragierter Vorschlag, der von

---

<sup>1</sup> Joseph Stiglitz: The Free-Trade Charade, Project Syndicate, 4.7.2013.

Entwicklungs- und Schwellenländern erwartungsgemäß zurückgewiesen wurde. Aber war der Vorschlag nicht nur ein Bluff? Es ist schwierig, die Aufrichtigkeit des Vorschlags von Bush zu bewerten. Aber in der Handelspolitik der USA spielten protektionistische Perspektiven stets eine wichtige Rolle. Noch heute schützen die USA die Hälfte des Fahrzeugmarkts mit einem sehr hohen Zoll von 25 Prozent. Auch Präsident Obama hat immer wieder die Bedeutung von „fairem“ Handel betont und damit moderate Schutzmaßnahmen gegen „unfaire Händler“ gerechtfertigt.

### Falscher Optimismus

Einige Experten argumentierten, dass die WTO bereits nach dem erfolgreichen Abschluss der Handelskonferenz in Bali im Dezember 2013 wieder an Bedeutung gewonnen habe. Der Unwillen der Mitgliedstaaten, das multilaterale Handelssystem weiterzuentwickeln, habe in Bali ein Ende gefunden. Die WTO könnte wieder zu der Stärke zurückfinden, die sie im ersten Jahrzehnt nach ihrer Gründung 1995 auszeichnete. Vermutlich war der damalige Optimismus übertrieben: In Bali wurden unstrittige Themen behandelt, die schwierigen Fragen hingegen ausgeklammert.

Erleichterung bei der Zollabfertigung (der wichtigste Teil des Bali-Abkommens) sind fraglos sinnvoll, aber alles in allem waren die Bali-Beschlüsse nicht viel mehr als eine „tropische Liebelei“.<sup>2</sup> Der Hauptgrund für diese skeptische Sichtweise ist, dass wichtige Länder, insbesondere die USA, aufgehört haben, sich für

eine Weiterentwicklung des multilateralen Handelssystems einzusetzen. Während sowohl die EU als auch die USA in der Vergangenheit Präferenzhandelsabkommen implementiert haben, zum Beispiel das North American Free Trade Agreement (NAFTA), sind die Zahl und die Reichweite von bilateralen, regionalen und megaregionalen Präferenzabkommen stark gewachsen. Die USA und die EU tragen zur Zersplitterung der handelspolitischen Regulierung entscheidend bei.

Beispiele für das Abrücken von der WTO sind die „Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership“ (TTIP) und die vergleichbar bedeutende „Trans-Pacific Partnership“ (TPP). Barack Obama und viele führende Politiker in Europa, einschließlich Bundeskanzlerin Angela Merkel, haben TTIP öffentlich unterstützt. Nur wenige Handelsprojekte wurden von Wirtschaft und Politik enthusiastischer begrüßt als TTIP. Zugleich wird insbesondere in Deutschland Kritik an diesem Präferenzabkommen deutlich geäußert und ebenso entschieden von führenden Politikern, einschließlich der zuständigen EU-Kommissarin Cecilia Malmström, zurückgewiesen.

Dennoch ist heute viel von dem Optimismus verschwunden, der die Präferenzhandelsabkommen anfangs begleitet hat. In Australien etwa ist zehn Jahre nach dem Abschluss des Präferenzabkommens mit den USA kaum noch Begeisterung zu beobachten. Der wirtschaftliche Nutzen von AUSFTA ist nur begrenzt, während

**TTIP ist ein Beispiel  
für das Abrücken von  
der WTO**

<sup>2</sup> Shawn Donnan: WTO asks if Bali deal was a big commitment or just a tropical fling?, Financial Times, 23.1.2014.

die Kosten hoch ausfallen. Die administrative Komplexität von AUSFTA, vor allem der Zwang zur Dokumentation des Warenursprungs als Voraussetzung für zollfreien Zugang zu dem jeweils anderen Markt, hat den ökonomischen Nutzen geschmälert. Zudem schützen die USA weiterhin ihren Agrarsektor, was die Vorteile für die australische Wirtschaft weiter reduziert.

Die beiden aktuellen Großprojekte TTIP und TPP erweisen sich als überaus kompliziert. Nach zähen Verhandlungen einigten sich die an TPP teilnehmenden Staaten im Oktober 2015 auf ein Verhandlungsergebnis, das nun von den teilnehmenden zwölf Staaten ratifiziert werden muss. Dies ist insbesondere in den USA eine nennenswerte Hürde. Hillary Clinton, vermutlich die Präsidentschaftskandidatin der Demokraten, hat bereits ihre Ablehnung des Verhandlungsergebnisses bekundet. Präsident Obama müsste nun Mehrheiten im Kongress unter Beteiligung der Republikaner organisieren – eine schwierige Aufgabe. Das von Anhängern von Präferenzabkommen angeführte Argument, die Verhandlungen in kleinerem Kreis könnten schneller abgeschlossen werden als im multilateralen System, erweist sich zusehends als nicht stichhaltig.

### **Der Rückkehr der Geopolitik**

Aber die Verhandlungen stocken nicht nur, weil die Regulierung des Handels im engeren Sinn komplex ist. In der Handelspolitik geht es nicht zuletzt

um internationale Politik. Man steht heute vor der schwierigen Wahl zwischen einer weltweiten Regulierung innerhalb der WTO und einer ökonomischen Ordnung von untereinander konkurrierenden Blöcken. TTIP und TPP befördern die Bildung großer Blöcke. Dabei ist der Ausschluss der zweitgrößten Wirtschaftsmacht – China – gewiss kein Zufall. Amerikanische Diplomaten haben diese Sicht öffentlich bestätigt. Im Juli 2014 betonte der US-Botschafter bei der Europäischen Union, Anthony Gardner, in einem Interview die geopolitische Bedeutung von TTIP: „There are critical geostrategic reasons to get this deal done.“<sup>3</sup> Was also sind die geostrategischen Ziele der USA?

Die Implementierung megaregionaler Handelsprojekte mit der EU sowie wichtigen Volkswirtschaften im asiatisch-pazifischen Raum ermöglicht es Washington, China zu isolieren und damit die Konfrontation mit dem einzigen Rivalen Amerikas zu suchen. Statt mit China über die Weiterentwicklung der WTO und anderen Institutionen globaler Regulierung zu verhandeln, treiben die USA die Rückkehr zu einer bipolaren Welt voran. Gewiss werden Unterstützer von TTIP, TTP und dem Trade in Services Agreement dagegen einwenden, dass die Gründe für diese drei Projekte rein ökonomischer Natur sind. Bedenkt man die Rhetorik der Regierung Obama, erscheinen die geopolitischen Motive wichtig – und das ist in China nicht unbemerkt geblieben.

Zudem sind die USA der einzige Akteur, der an allen Tischen sitzt und so auch Druck auf die Handelspart-

## **Die USA treiben aktiv die Rückkehr zu einer bipolaren Welt voran**

<sup>3</sup> Anthony Gardner: Beyond growth, TTIP must happen for geostrategic reasons, Euroactiv, 16.7.2014.

NINTH MINISTERIAL CONFERENCE

3 - 6 DECEMBER 2013

BALI - INDONESIA



ner ausüben kann. Bestätigt hat diese Einschätzung ein langjähriger Befürworter engerer transatlantischer Beziehungen, Dan Hamilton. Der Direktor des Zentrums für transatlantische Beziehungen an der Johns Hopkins University in Washington, D.C. war im März 2015 als Sachverständiger vor einen Unterausschuss des Repräsentantenhauses geladen, das Subcommittee on Terrorism, Non-Proliferation and Trade. Hamilton verwies zum einen darauf, dass TTIP eine gemeinsame Antwort der transatlantischen Akteure auf den Aufstieg der Schwellenländer sei. Zum anderen betonte er, dass nur die USA an beiden handelspolitischen Großprojekten teilnehmen würden und deshalb einen unschätzbaren Vorteil hätten: Sie könnten die Partner gegeneinander ausspielen.<sup>4</sup>

Heute ist die Handelspolitik erneut zu einem Instrument der Außenpolitik geworden. Sicher, Handelspolitik wurde nie in einem politischen Vakuum betrieben. Aber in den vergangenen Jahren ist die geopolitische Bedeutung von Handelspolitik gestiegen. Es gibt Parallelen zu den dreißiger Jahren. Damals wie heute teilte sich die Weltwirtschaft immer mehr in Blöcke auf und viele Staaten bevorzugten den Handel mit Verbündeten. Das multilaterale Regime, das nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffen wurde, sollte dazu beitragen, die diskriminierenden Abkommen aus der Zeit zwischen den Weltkriegen zu überwinden, da diese erheblich zum Entstehen der politischen Spannungen beigetragen hatten.

Durch die heutigen präferentiellen Handelsabkommen schwächen

Unstrittige Themen behandelt, schwierige Fragen ausgeklammert: WTO-Generaldirektor Roberto Azevêdo (m.) bei der WTO-Ministerkonferenz in Bali, Dezember 2013

<sup>4</sup> Wörtlich sagte er: „... the negotiations give Washington a distinct advantage in leveraging issues in one forum to advance its interest in the other“. TTIP's Geostrategic Implications. Testimony by Daniel S. Hamilton, U.S. House of Representatives, 17.3.2015, [http://transatlanticrelations.org/sites/default/files/2015-03-17\\_TTIP%20geopolitics\\_Dan\\_Hamilton.pdf](http://transatlanticrelations.org/sites/default/files/2015-03-17_TTIP%20geopolitics_Dan_Hamilton.pdf)

die USA und die EU also nicht nur die WTO in fundamentaler Weise. Sie verraten auch ihre eigenen Prinzipien. Bedenkt man die Lehren der dreißiger Jahre, lässt sich kein überzeugender Grund für die Schwächung der multilateralen Handelsordnung erkennen.

### **Bestehende Strukturen erhalten**

Sowohl TTIP als auch TTP schließen China, Russland, Indien und Brasilien aus. Aber welche Optionen haben diese Länder, um auf die neue Politik der USA und der EU zu reagieren? Werden sie versuchen, ihre eigenen Handelsstrategien außerhalb der WTO zu entwickeln?

Ein koordinierter Vorschlag aller Schwellenländer für eine Alternative zum bestehenden Handelsregime ist

### **Die BRICS-Staaten gründen eigene Finanzinstitutionen**

nicht in Sicht. Große Projekte wie die „Regional Comprehensive Economic Partnership“ (RCEP) sind jedoch mögliche Reaktionen auf TTIP und TPP.

Über RCEP wird seit 2012 verhandelt und daran nehmen die ASEAN-Staaten, Australien, China, Japan, Südkorea, Indien und Neuseeland teil.

Die EU und die USA können den weiteren Aufstieg Chinas und anderer Staaten nicht aufhalten, aber sie können sicherstellen, dass die internationalen Handelsbeziehungen weiter von der Ordnung geprägt sind, die die USA und ihre Alliierten in den vierziger Jahren aufgebaut haben. Anstatt zu versuchen, China und andere Schwellenländer auszuschließen, sollten die USA und die EU an den Verhandlungstisch der WTO zurückkehren.

Ein weiterer Grund dies zu tun, sind die Lehren aus der Finanzpoli-

tik. Eine wachsende Spannung zwischen den USA und der EU auf der einen und einigen BRICS-Staaten auf der anderen Seite ist nicht nur in Handelsfragen zu beobachten. Im Jahr 2014 haben die BRICS-Staaten begonnen, ihre eigenen Finanzinstitutionen zu schaffen. Die Gruppe kündigte die Einrichtung der New Development Bank (NDB) sowie eines Contingent Reserve Arrangement (CRA) an. Erstere steht im Wettbewerb mit der Weltbank und finanziert Entwicklungsprojekte, während Letztere in finanziellen Krisenzeiten Liquidität zur Verfügung stellt und damit dem IWF Konkurrenz macht.

Natürlich ist es nicht möglich, zwei Jahre nach ihrer Gründung die Wirkung der beiden Institutionen zu bewerten. Barry Eichengreen prognostizierte moderat positive Effekte der New Development Bank. Vom Liquiditätsfonds CRA hingegen erwartete er keinen großen Effekt und bezeichnete ihn als „leere Symbolik“.<sup>5</sup> Die Einrichtung könnte zu klein sein für die BRICS-Länder, vor allem für China. Aber im Laufe der Zeit können die Länder in Erwägung ziehen, ihren eigenen Währungsfonds zu benutzen, um Drittstaaten, die in Schwierigkeiten geraten, mit Liquidität zu versorgen. In einigen Jahren könnten Entwicklungsländer die Wahl haben, ob sie sich in Krisenzeiten vom IWF oder vom CRA Geld leihen.

Während eine IWF-Beteiligung den Finanzmärkten in der Vergangenheit suggerierte, dass die Wirtschaftspolitik einer Volkswirtschaft vertrauenswürdig sei, haben die Fehler, die in Griechenland gemacht wurden, das Ansehen des IWF deutlich verschlech-

<sup>5</sup> Barry Eichengreen: Banking on the BRICS, Project Syndicate, 13.8.2014

tert. Wenn der IWF es nicht schaffen sollte, seinen Ruf zu verbessern, könnte sich die neue Liquiditätsfazilität der BRICS-Staaten zu einer attraktiven Alternative entwickeln. Die transatlantische Dominanz im IWF wäre zwar nicht gebrochen, aber es gäbe einen systemischen Wettbewerb zwischen den Institutionen.

Trotz der Gründung eigener Institutionen durch die BRICS-Staaten hält der Stillstand bei der Reform des IWF an. Seit dem Jahr 2010 blockiert der US-Kongress eine Reform der Quoten im IWF. Durch eine Ausweitung des Stimmrechts der Schwellenländer, inklusive Chinas, auf Kosten der europäischen Länder hätte die 14. Quotenreform zu einer Modernisierung des IWF beigetragen. Ironischerweise war die Initiative, die nun vom Kongress blockiert wird, von der amerikanischen Regierung ausgegangen. Vor diesem Hintergrund schaffte es China in diesem Jahr, internationale Unterstützung für eine neue Institution, die Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), zu sichern. Ungeachtet der scharfen Warnungen aus Washington schlossen sich enge Verbündete der USA aus Europa und dem pazifischen Raum der chinesischen Initiative an. Die *Financial Times* schrieb daraufhin, dass die Opposition der USA zu einer „self-defeating farce“ verkommen sei.<sup>6</sup> Washington hat einen Streit mit hoher politischer Symbolkraft verloren.

Die USA haben sich immer in Koalitionen mit gleichgesinnten Staaten wohler gefühlt als in multilateralen Arrangements. Wieder und wieder haben die USA ihre Präferenzen deutlich gemacht – bevorzugt unilaterale

Ansätze, wenn nötig die Bildung von Koalitionen und erst als letzter Ausweg der Multilateralismus. Die USA stehen dem Konzept kollektiver Führung und anderen Konzepten geteilter Verantwortung in globalen Regimen kritisch gegenüber. Aber die USA vergessen, dass ihre nach innen gewandte, auf purem Eigeninteresse beruhende Politik Gegenreaktionen hervorruft. 2016 wird Präsident Obama in seinem letzten Amtsjahr die Gelegenheit haben, diesen umstrittenen Ansatz zu überdenken.

### Eine Chance für China

China wird 2016 die Präsidentschaft in der G-20 übernehmen und hat dann die Chance, die Doha-Runde nach 15-jähriger Verhandlungszeit zu einem Abschluss zu bringen. Vier Gründe sprechen für diese Einschätzung. Erstens muss Obama nicht länger auf die Forderungen der amerikanischen Gewerkschaften Rücksicht nehmen. In seinen letzten anderthalb Jahren im Amt erscheint der Präsident eher als in den sechs Jahren zuvor geneigt, handelspolitische Liberalisierung umzusetzen. Die Republikaner im Kongress werden ihn vermutlich nicht uneingeschränkt unterstützen. Trotzdem könnte es aus deren Perspektive sinnvoll erscheinen, sich gegenüber dem nächsten möglichen Kandidaten der Demokraten zu positionieren. Gerade die Kandidatur Hillary Clintons, die eine Fürsprecherin einer protektionistischen Handelspolitik ist, würde den Republikanern die Zustimmung zum Abschluss der Doha-Runde ermöglichen.

**Auch Verbündete  
der USA unterstützen  
Chinas AIIB-Bank**

<sup>6</sup> Financial Times: America's flawed strategy towards new Asian bank, Editorial, 21.5.2015.

Zweitens wurde den USA 2015 deutlich vor Augen geführt, dass sie den Aufstieg Chinas in den internationalen Beziehungen nicht länger blockieren können. China überzeugte zahlreiche Verbündete der USA, sich der AIIB anzuschließen. Ein willkommener Nebeneffekt dieses Rückschlags könnte sein, dass in Washington die Bereitschaft zur Rückkehr an den multilateralen Verhandlungstisch wieder steigt. Der bisherige Widerstand gegen einen Abschluss der Doha-Runde wurde durch die Gründung der AIIB geschwächt.

Drittens sind, abgesehen von den USA, zurzeit keine weiteren wichtigen Mächte grundsätzlich gegen den Abschluss der Doha-Runde. Indiens Premierminister Narendra Modi befürwortet bei der Reform der indischen Wirtschaft anscheinend auch die Liberalisierung des Handels. Andere Schwellenländer, vor allem Brasilien und Südafrika, leiden unter einer langsamen Wirtschaftsentwicklung in Kombination mit Misswirtschaft. Trotz des wirtschaftlichen Abstiegs hat die russische Regierung Interesse an internationaler Kooperation gezeigt und würde einen Abschluss vermutlich nicht blockieren. Und schließlich hat auch die Europäische Union schon lange ihre grundsätzliche Bereitschaft bekundet, das multilaterale System weiterzuentwickeln.

Viertens sind Verbände in den OECD-Ländern, vor allem in der EU, die Liberalisierung unterstützen, sehr darauf bedacht, bald ein greifbares Ergebnis in den verschiedenen Handelsgesprächen zu erzielen. Sollten die Doha-Runde und TTIP scheitern, wären sie mit einem handelspolitischen

Scherbenhaufen konfrontiert. Das könnte, so fürchten sie, die lange Phase der Öffnung von Volkswirtschaften beenden und zu einer Welle des Protektionismus führen. Die Wirtschaft braucht einen symbolischen Triumph ebenso wie die G-20-Regierungen, denen seit langem Erfolglosigkeit in der internationalen Zusammenarbeit vorgeworfen wird.

Angesichts der wachsenden Desillusionierung wegen der langsamen Fortschritte bei den Verhandlungen über TTP und TTIP wächst die Hoffnung auf eine Rückbesinnung auf den ökonomischen wie politischen Nutzen der multilateralen Regulierung des Handels. Der Gipfel in Hangzhou im kommenden Jahr wird zum richtigen Zeitpunkt stattfinden – und in einem Land, das auf einzigartige Art und Weise den Aufstieg von Entwicklungsländern symbolisiert.

Selbstverständlich wird eine chinesische Initiative nicht notwendigerweise den Abschluss der Doha-Runde garantieren. Aber angesichts der politischen Gemengelage in den kommenden Monaten könnte Peking die Chance ergreifen, um sich selbst als glaubwürdigen und konstruktiven Akteur zu positionieren. China könnte seine G-20-Präsidentschaft nutzen, um die Blockade in der multilateralen Ordnung aufzulösen und die WTO erfolgreich weiterzuentwickeln.



**Prof. Dr. Heribert Dieter** ist Senior Fellow der Stiftung Wissenschaft und Politik und Gastprofessor für internationale politische Ökonomie an der Zeppelin Universität, Friedrichshafen.

**Eigentlich sind nur noch die USA gegen den Doha-Abschluss**

# **A** Alfa Fellowship Program

## Promoting Understanding of Russia



Alfa-Bank and Cultural Vistas are pleased to announce a call for applications for the Alfa Fellowship Program, an **11-MONTH PROFESSIONAL DEVELOPMENT** initiative, which has been in existence for over a decade. At a time of increasing need for specialists with Russia expertise, this program affords young American, British, and German leaders the opportunity to receive meaningful professional experience in Russia.

The program begins with **LANGUAGE TRAINING** in the U.S., U.K., or Germany, followed by a language course in Moscow starting in mid-June. Throughout the summer, Alfa Fellows attend a **SEMINAR PROGRAM** with key public and private sector officials to discuss current affairs in Russia. Fellows then **WORK AT PROMINENT ORGANIZATIONS IN RUSSIA**, including private companies, media outlets, think tanks, and foundations.

Eligible candidates must have a graduate degree and professional experience in business, economics, journalism, law, public policy, or a related field. Russian language proficiency is preferred. The Fellowship includes a **MONTHLY STIPEND, LANGUAGE TRAINING, PROGRAM-RELATED TRAVEL COSTS, HOUSING, AND INSURANCE.**

APPLICATION DEADLINE: **DECEMBER 1, 2015.**

FOR MORE INFORMATION AND TO APPLY ONLINE, PLEASE VISIT:

**[CULTURALVISTAS.ORG/ALFA](http://CULTURALVISTAS.ORG/ALFA)**

OJSC Alfa-Bank is incorporated, focused and based in Russia, and is not affiliated with U.S.-based Alfa Insurance.