

Felbermayr, Gabriel et al.

Article

Bali-Abkommen: Wer gewinnt, und wer trägt die Kosten?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Felbermayr, Gabriel et al. (2014) : Bali-Abkommen: Wer gewinnt, und wer trägt die Kosten?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 67, Iss. 03, pp. 3-34

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165381>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Anfang Dezember 2013 einigten sich die Mitgliedsländer der WTO auf ein neues Welthandelsabkommen. Führen die vereinbarten Handelserleichterungen zu einem Aufschwung des Welthandels, und wer profitiert davon?

Bali und die Zukunft der WTO

Am 7. Dezember 2013 feierten die 159 Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation (WTO) einen historischen Durchbruch. Zum ersten Mal seit der Gründung der WTO im Jahr 1995 hätte die Organisation »wirklich geliefert«, berichtete der Generaldirektor Roberto Azevedo.

Das klingt so, als wäre die WTO seit ihrer Gründung inaktiv gewesen. Das war sie nicht. Neue Mitglieder wurden zugelassen, darunter Schwergewichte wie China oder Russland. Die WTO hat während der Weltwirtschaftskrise 2008/09 mitgeholfen, protektionistische Wirtschaftspolitiken zu verhindern. Sie ist ihrer Rolle als Polizei des Welthandels gerecht geworden. Das sind wichtige Erfolge, die man nicht gering schätzen darf.

Allerdings ist es in der Tat so, dass die WTO in den ersten 18 Jahren seit ihrer Gründung kein großes neues Handelsabkommen zustande brachte. Das lag nicht am Fehlen von Ambitionen. Im Jahr 2001 starteten Gespräche zur sogenannten Doha Development Agenda, die im Wesentlichen den Abbau von Agrarsubventionen im Norden und den Abbau von Zöllen im Süden umfasste. Mit dem Konsens von Bali sendet die WTO ein Lebenszeichen; aber von Zollabbau oder Verringerung der Agrarsubventionen ist dort nicht die Rede. Vielmehr wurden beschlossen, die bürokratische Abwicklung von Handelsgeschäften zu vereinfachen. Wenn den noch recht vagen Ankündigungen konkrete Schritte folgen, dann ist das ein kleiner, aber doch realer Erfolg, über den man sich freuen kann. Gleichzeitig machen die Vorgänge von Bali deutlich, mit welchen Schwierigkeiten die WTO zu kämpfen hat. Das lässt sich an den Antworten auf drei zentrale Fragen deutlich erkennen.

Erstens: Bali, warum jetzt?

Der Zeitpunkt der Einigung ist bemerkenswert, denn eine Einigung zum Bürokratieabbau hätte man schon viel früher verkünden können. Seit 2004 wurde dazu verhandelt, aber von großen Meinungsunterschieden zu dem Thema war nichts zu hören, ganz im Gegensatz zu den Streitigkeiten im Agrar- und Zollbereich. Die Doha-Runde stand bisher unter der Philosophie des »single undertaking«: Einzelne Themen werden nicht einzeln verhandelt und abgeschlossen, sondern im Paket. Die Einigung von Bali weicht von diesem Prinzip erstmals ab; das ist erfreulich, denn kleine Fortschritte sind besser als Stillstand. Nur: Warum gelangen die WTO-Verhandler gerade jetzt zu dieser lange überfälligen Einsicht?

Die Welthandelsordnung verändert sich rasant. Es gibt bereits etwa 400 bilaterale Handelsabkommen, die einen immer größeren Anteil des Welthandels betreffen. Und das Wesen der Abkommen ändert sich ebenfalls: Die EU und die USA verhandeln Abkommen der nächsten Generation, die über das Abschaffen von Zollbarrieren deutlich hinausgehen und in ihrer Größe alles bisher Dagewesene in den Schatten stellen. Wenn die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) und die Transpazifische Partnerschaft (TPP) Wirklichkeit werden sollten, dann hätten die OECD-Länder unter sich de facto Freihandel vereinbart.¹ Exporteure aus dem Süden werden dabei relativ schlechter gestellt, weil ihre Handelskosten nicht sinken und sie dadurch im Vergleich zu Wettbewerbern aus dem Norden in den USA, EU oder Japan ins Hintertreffen gelangen. Diese für den Süden schädlichen Handelsumlenkungseffekte sind umso höher, je höher die Handelskosten insgesamt



Gabriel Felbermayr*

* Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D., ist Leiter des ifo Zentrums für Außenwirtschaft und Professor an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

¹ Die USA haben bereits Abkommen mit Australien, Chile, Korea und Mexiko; TPP würde zusätzlich Japan und Neuseeland enthalten. Die EU hat bereits Abkommen mit Chile, Korea, Mexiko, und verhandelt derzeit mit Japan.

sind. Je wahrscheinlicher TTIP und TPP werden, umso höher sollte die Bereitschaft des Südens sein, Zugeständnisse zu machen. Brasilien und Indien haben bisher Erfolge bei der Doha-Runde verhindert. Man kann vermuten, dass sie in Bali nur wegen der sich verändernden strategischen Situation konzilianter waren. Das heißt: Die WTO war in Bali eine Getriebene. Azevedo ist eben nicht der Bauherr einer neuen Welthandelsordnung, sondern er reagiert auf die Fortschritte anderer. Dieser Zustand wird sich vermutlich noch verstärken, denn auch die Entwicklungsländer setzen vermehrt auf regionale Abkommen. In Ostasien soll rund um die ASEAN-Staatengemeinschaft ein Abkommen entstehen, das China und Indien enthält; in Lateinamerika wird an einer neuen »Pazifikallianz« gebaut (Chile, Kolumbien, Peru, Mexiko); Russland möchte seine bilateralen Abkommen mit den ehemaligen Sowjetrepubliken ausbauen und vertiefen. All dies setzt die WTO immer stärker unter Druck und verdrängt sie zunehmend aus der führenden Rolle.

Zweitens: Was wurde beschlossen?

Wie gesagt, die eigentlichen Doha-Themen – Marktzugang im Süden, Agrarsubventionen im Norden – bleiben unerledigt. Diese Themen sind deshalb schwierig, weil sie asymmetrisch sind. Die maximal erlaubten Importzölle für Industriewaren sind im Norden schon sehr gering (durchschnittlich 3–4%); im Süden sind sie typischerweise zehn Mal so hoch (z.B. Indien 34,5%, Brasilien 30,8%).² Im Agrarbereich sind die Zölle der EU und Japans noch deutlich zweistellig, und es existiert eine Vielzahl anderer Barrieren (z.B. Quoten) und verzerrender Politiken (z.B. Subventionen). In Bali wurden hierzu keine Fortschritte erzielt.

Die Absenkung der Kosten bürokratischer Barrieren ist im Unterschied zur klassischen Handelspolitik symmetrisch, denn sie umfasst alle Bereiche des Handels und betrifft alle Länder gleichermaßen. Außerdem ist zu vermuten, dass die Kosten in den letzten Jahrzehnten eher gestiegen als gesunken sind, und zwar wegen der Zunahme präferentieller Handelsabkommen, denn diese machen teure Ursprungszertifikate notwendig und verkomplizieren die Zollabwicklung. Im Unterschied zu Zöllen sind bürokratische Barrieren aber schwer kostenmäßig zu quantifizieren. Wenn man die Absenkung der Barrieren verspricht, weiß man eigentlich nicht genau, worüber man spricht. Die in Bali verabschiedeten Texte sind wenig konkret, was genaue Maßnahmen angeht. Außerdem bleibt unklar, wie die WTO den tatsächlichen Fortschritt bei der Entbürokratisierung objektiv überprüfen will. Schließlich befassen sich die Abmachungen mit den Barrieren an der Grenze, und nicht mit regulatorischen Marktzugangsregeln »hinter der Grenze«, die zwar für heimi-

sche und ausländische Produzenten gleichermaßen gelten, die ausländischen aber faktisch benachteiligen. Vor dem Hintergrund dieser Schwierigkeiten scheinen die kursierenden Schätzungen der Wohlfahrtseffekte des Bali-Abkommens übertrieben.

Hinter dem Kompromiss von Bali steht also weniger Substanz, als man sich wünschen würde. Außerdem hängt nun vieles an der konkreten Umsetzung der Vereinbarung. Wie überschwänglich der Erfolg in Bali gefeiert wurde, ist ein Hinweis darauf, wie riesig die Probleme sein müssen, mit denen die WTO in den letzten Jahren zu kämpfen hatte.

Drittens: Wie kam Bali zustande?

Der Kompromiss in Bali kam in letzter Sekunde zustande, nachdem Kuba, Ecuador, Venezuela und Bolivien ihren Widerstand gegen das Paket aufgegeben hatten. Diese Länder hatten sich quergelegt, um von den USA eine Lockerung des Embargos gegen Kuba zu erreichen. Damit war gefährdet, worüber sich die 159 Mitgliedsländer der WTO bereits geeinigt hatten. Das Gerangel zeigt wieder einmal, wie leicht die WTO erpressbar ist. Eine Gemeinschaft von Staaten, die demokratische und autokratische, marktwirtschaftlich und planwirtschaftlich orientierte, reiche und arme Länder umfasst und die jedem dieser Staaten ein Vetorecht einräumt, ist unweigerlich schwerfällig. Das erschwert die legislative Rolle der WTO, neue Regeln zu vereinbaren, die den immer komplexer werdenden Umständen des Welthandels gerecht werden. Die Rolle der WTO, bestehende Regeln zu überwachen und Regelverstöße zu ahnden, ist dadurch aber weniger beeinträchtigt. Das erklärt auch, warum die WTO einerseits sehr erfolgreich das Wiedererstarken protektionistischer Tendenzen in der Wirtschaftskrise verhindert hat, aber gleichzeitig die Doha-Runde nicht voranbringen konnte.

Die große Heterogenität innerhalb der Mitgliedschaft macht es der WTO schwer, ihr Regelwerk zu modernisieren. Die Herausforderungen sind vielfältig. Wie kann verhindert werden, dass der Abbau tarifärer Handelsbarrieren durch neue Barrieren »hinter der Grenze« verwässert wird? Wie stellt man den freien Handel digitaler Produkte online sicher? Was muss getan werden, um den Handel in Dienstleistungen voranzubringen? Und wie können die Handelseffekte nationaler Klimapolitiken reguliert werden? Bei diesen Fragen sind sich die Mitgliedsländer nicht einig, und die Grenzen verlaufen, wie bei der Doha-Agenda, zwischen Norden und Süden.

Gerade weil die WTO sich in diesen und vielen anderen Zukunftsbereichen so schwer tut, sind bilaterale Verhandlungen für viele Staaten die erfolgsversprechende Alternative. Das Gerangel in Bali hat diesen Umstand einmal mehr deutlich gemacht.

² Die genannten Werte sind einfache Durchschnitte über die Maximalzölle (bound tariffs). Die Länder wenden häufig freiwillig deutlich niedrigere Werte an. Gegenstand der Verhandlungen sind aber naturgemäß die »bounds«.

Was ist nun das Fazit aus dieser Analyse? Zum einen ist klar, dass die WTO weiterhin in einer existentiellen Krise steckt, jedenfalls was ihre legislative Funktion angeht. Und es wird weiter eine Zunahme und Vertiefung regionaler Abkommen geben. Daraus resultiert aber nicht eine Entwertung der Streitschlichtungsrolle der WTO, ganz im Gegenteil: Je stärker die Weltwirtschaft in große Blöcke zerfällt, umso größer sind die potenziellen wirtschaftlichen Schäden aus Handelskriegen und umso wichtiger wird die WTO als Welthandelspolizei.

Zum anderen muss die WTO ihre Funktionsweise der neuen Gemengelage in der Weltwirtschaft anpassen. In der Zukunft werden immer weniger einzelne Länder, sondern in regionalen Abkommen zusammengefasste Ländergruppen als zentrale Spieler des Welthandels auftreten. Die WTO muss lernen, mit diesen umzugehen. Darin besteht eine Chance, denn es leichter mit einer geringeren Anzahl von gewichtigen Spielern zu verhandeln als mit einer hohen Anzahl von relativ unwichtigen. Dafür muss aber das Vetorecht einzelner Staaten eingeschränkt werden, ohne legitime Minderheiteninteressen zu missachten. Und die WTO muss Strategien entwickeln, die sicherstellen, dass die diskriminierende Wirkung regionaler Abkommen minimiert wird. Dazu braucht es vor allem neue Ideen und eine realistische Einschätzung des Status quo.



Wilhelm Kohler*

Das Welthandelssystem und die WTO nach »Bali 2013«

Mit dem Abkommen von Bali vom 7. Dezember 2013 liegt – zwölf Jahre nach Beginn der Verhandlungen – endlich ein konkretes Ergebnis der Doha-Runde vor. Die WTO beginnt damit ein neues Kapitel: Der internationale Handel soll in großem Stil von bürokratischen Hemmnissen befreit und durch transparentere Zulassungs- und Zollverfahren erleichtert werden. »Trade facilitation« ist das große Thema, von einer Reduktion noch bestehender Zölle ist – zumindest vorerst – nicht mehr die Rede. Das Potenzial ist groß, aber die vereinbarten Schritte sind wenig konkret und die Durchsetzbarkeit ist fraglich. Noch ist wenig tatsächliche Liberalisierung in Sicht. Vor allem aber betritt die WTO mit »trade facilitation« ein Terrain, in dem ihr Ansatz zur Handelsliberalisierung, geprägt durch Multilateralismus und Nichtdiskriminierung, an Bedeutung verliert.

Was vereinbart wurde, und was nicht

Zur allgemeinen Überraschung konnte sich die WTO-Ministerkonferenz von Bali am 7. Dezember 2013 doch noch Einigung über ein neues Welthandelsabkommen erzielen. Es ist das neunte Abkommen dieser Art im Rahmen des Welthandelssystems, das mit dem allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) 1947 geschaffen wurde. Wir beobachten hier ein eigentümliches »Gesetz« steigender Grenzkosten: Die ersten vier Verhandlungsrunden nach dem GATT dauerten noch jeweils zwei Jahre, dann folgten die Kennedy Runde mit vier (1964–1967), die Tokyo-Runde mit sechs (1973–1979) und die Uruguay-Runde mit neun Jahren (1986–1994). Mit dem Marrakesch Abkommen von 1994 wurde die WTO als multilaterale Organisation mit Durchsetzungs- und Streitschlichtungsbefugnissen errichtet. Die Doha-Runde hatte schon 2001 begonnen, und es dauerte

* Prof. Dr. Wilhelm Kohler lehrt an der Eberhard Karls Universität Tübingen. Der Autor dankt Peter Eppinger und Benjamin Jung für sehr hilfreiche Kommentare zu einer ersten Fassung dieser Arbeit.

ganze zwölf Jahre, ehe nun mit dem Abkommen von Bali ein erster Durchbruch gelang.

Das Marrakesch-Abkommen von 1994 stellte einen großen Schritt der Liberalisierung dar. Im Vergleich dazu ist das Bali-Abkommen, obwohl neues Terrain betreten wird, ein bescheidener Schritt. Gemessen an der Relation zwischen Aufwand und Ertrag muss man das Bali-Abkommen wohl als das am wenigsten ergiebige aller bislang erzielten Welt-handelsabkommen bezeichnen. Schon im Vorfeld der Einigung wurde es als »Bali mini package« bezeichnet. Das Abkommen ist »mini«, weil es keine Zollsensenkungen beinhaltet, und weil die vereinbarten sonstigen Maßnahmen zur Handelsliberalisierung weitgehend sehr vage formuliert sind, sodass deren Umsetzung in den einzelnen Ländern kaum einwandfrei überprüft bzw. durchgesetzt werden kann. Allerdings ist die Doha-Runde mit dem Abkommen von Bali noch nicht zu Ende. Das Abkommen selbst sieht explizit vor, dass die Verhandlungen noch weitergeführt werden sollen.

Trotz der Enttäuschung ist das Abkommen wichtig und es muss nicht ohne Wirkung bleiben. Zunächst ist es ein Lebenszeichen der Zwillingssidee von Multilateralismus und Nichtdiskriminierung als Weg zur Liberalisierung des Welt-handels. Diese Idee, verkörpert und politisch umgesetzt durch das GATT bzw. die WTO, hat einen wesentlichen Anteil an dem historisch einmaligen Entwicklungspfad zur Wohlfahrtsmehrung, den viele Teile der Welt nach dem zweiten Weltkrieg beschritten haben. Sie wurde im Laufe der Doha-Runde mehrmals totgesagt, und nun wurde sie gewissermaßen wiederbelebt. Das ist symbolisch sehr wichtig, aber ob die WTO nach dieser Wiederbelebung zu neuer Gestaltungskraft finden wird, bleibt nach Bali noch sehr zweifelhaft.

Der Kern des Abkommens ist eine 29-seitige Beschreibung von Maßnahmen zur vereinfachten Handhabung von Zollvorschriften sowie allgemein Maßnahmen zur Beseitigung von Bürokratie (»red tape«) im grenzüberschreitenden Handel; das Abkommen heißt deshalb »Agreement on Trade Facilitation«. Der Rest umfasst eine Reihe von teils sehr kurzen Absichtserklärungen betreffend i) die Landwirtschaft sowie ii) gewisse prozedurale Verbesserungen für die am wenigsten entwickelten Länder im Bereich der Ursprungslandregeln, der Dienstleistungen und des Marktzugangs (»market access«) für Produkte dieser Länder in den Industrieländern. Damit soll wohl der Eindruck erweckt werden, das Abkommen von Bali werde dem mehrfach erhobenen Anspruch der Doha-Runde gerecht, die WTO-vermittelte Handelsliberalisierung nun endlich stärker in den Dienst der Entwicklungsländer zu stellen.

Was man in dem Bali Paket indes vergeblich sucht, ist eine konkrete Verpflichtung der Signatarstaaten zur Senkung der

Zollsätze, der sogenannten »MFN bound rates«. Das sind länderspezifische Höchstsätze für Importzölle, die jeweils für alle Importherkunftsländer gleichermaßen gelten (MFN steht für »most favored nation treatment«), und die allenfalls unterschritten, aber ohne Genehmigung der WTO nicht überschritten werden dürfen (deswegen »bound rates«). Alle bisherigen GATT-Abkommen waren durch relativ breit angelegte Senkungen dieser Zollsätze gekennzeichnet, und nach Start der Doha-Runde 2001 war man noch relativ lange davon ausgegangen, dass die Verhandlungen zu einem weiteren Zollabkommen führen würden. Dass man dazu nach zwölf Jahren noch nicht in der Lage war, ist gewiss eine herbe Enttäuschung.

Man mag einwenden, dass in dieser Hinsicht gerade wegen des Erfolgs früherer Verhandlungsrunden ohnehin nicht mehr viel zu holen war. Aber dieses Argument ist irreführend. Zwar liegen die tatsächlich angewandten Zölle in einem großen Teil der Welt (USA, Kanada, Europa, Australien, sogar China) im handelsgewichteten Durchschnitt schon deutlich unter 5%, aber in vielen Ländern Südamerikas und Afrikas sind sie vielmals so hoch. Auch sind durchschnittliche Zollsätze ein nach unten verzerrtes Maß für die Barrierewirkung von Zöllen. Wichtig ist auch die Varianz, denn die negative Wohlfahrtswirkung eines Zolls nimmt mit der Höhe des Zolls quadratisch zu. Und die Varianz in den angewandten Zollsätzen ist erheblich. Es ist also mitnichten so, dass das GATT und die WTO die historische Aufgabe der Zollliberalisierung schon erfüllt hätten.

»Trade facilitation« versus Zollsenkung

Stattdessen setzte man nun in Bali auf »trade facilitation« (hier fortan mit TF abgekürzt). Worin besteht der Unterschied zu einem Handelsabkommen alten Typs, in dem es um Zollsensenkung geht (hier fortan mit ZS abgekürzt)? Bei TF geht es um die Beseitigung von Handelsbarrieren, deren Überwindung realen Ressourcenverzehr bedeutet und die importierten Güter teurer macht. Im Unterschied dazu kommt die Verteuerung bei einem Zoll gewissermaßen künstlich zustande; anstelle des realen Ressourcenverzehrs entstehen Zolleinnahmen des Staates. Es lohnt sich, diesen Unterschied etwas genauer unter die Lupe zu nehmen.

Felbermayr u.a. (2013) vergleichen die beiden Typen von Handelsliberalisierung auf polare Weise: Im einen Fall sind die Handelsbarrieren ausschließlich *reale Handelskosten* (TF), im anderen Falle geht es nur um *Importzölle* (ZS). Der Vergleichbarkeit halber wird unterstellt, die Handelskosten seien – analog zu einem Wertzoll – als konstanter Anteil am Produktionswert des Gutes gegeben.¹ In beiden Fällen wird

¹ Diese Einschränkung ist hier nicht problemlos, denn die von TF betroffenen Bürokratiekosten sind nicht immer proportional zum Handelswert. In manchen Bereichen werden sie eher den Charakter von Fixkosten haben.

ein Land betrachtet, das diese Handelsbarrieren *unilateral* im Ausmaß reduziert. Geprüft wird, wie sich dadurch seine Wohlfahrt ändert.

Zunächst würde man erwarten, dass TF höhere Wohlfahrtsgewinne bringt als ZS, denn TF bewirkt eine reale *Kostenersparnis* auf Firmenebene und, wenn die Firmen im Wettbewerb stehen, auch niedrigere Preise für den heimischen Konsumenten. Letzteres tritt zwar auch bei ZS ein, dort steht aber der geringeren Zollbelastung eine Reduktion der Zolleinnahmen des Staates entgegen. Mit anderen Worten: Bei ZS gewinnen wir zwar als Konsumenten, verlieren aber auf der Einnahmenseite des Staatsbudgets.

Wenn darüber hinaus die erhöhte Importnachfrage auch zu einer Erhöhung der Weltmarktpreise der importierten Güter des betrachteten Landes führt, dann wird die geringere Zollbelastung teilweise durch höhere ausländische Produzentenpreise zunichte gemacht. Es kommt also zu einer Verschlechterung der »terms of trade« (TOT). Die geringere Zollbelastung schlägt sich in vollem Umfang in geringeren Staatseinnahmen nieder, kommt aber aufgrund der höheren Weltmarktpreise nur zum Teil als Entlastung beim heimischen Konsumenten an. Der gesamte Wohlfahrtseffekt einer Zollreduktion für das Importland kann sogar negativ sein. Bei einer Reduktion von realen Handelskosten ist dies nicht möglich. Zwar kann es auch dort zu einer Verschlechterung der TOT kommen, sodass die Kostensenkung nur zum Teil beim Konsumenten ankommt. Dieser Teil bleibt aber als Wohlfahrtsverbesserung bestehen, weil ihm kein Entfall von Zolleinnahmen gegenübersteht.

Dieser Unterschied zwischen TF und ZS wirkt aber nicht zwingend zugunsten von TF. Man erkennt dies am besten anhand des hypothetischen Extremfalls, in dem die realen Handelskosten bzw. der Zollsatz zunächst prohibitiv hoch sind, sodass gar kein Handel stattfindet (Autarkie), und in dem Handelsliberalisierung bedeutet, dass auf einen Schlag kostenloser Freihandel möglich wird. Das ist kein realistisches Szenario, wohl aber ein hilfreicher Referenzpunkt für unsere Betrachtung, denn in diesem Szenario verschwindet der Unterschied zwischen TF und ZS. Der Grund dafür ist einfach: Beim Wechsel von Autarkie zu Freihandel entstehen weder vorher noch nachher jemals wirklich Handelskosten bzw. Zolleinnahmen. Egal also, ob es Zölle oder andere Barrieren sind, die den Handel vor dem Wechsel zu Freihandel vereiteln, der Effekt dieses Wechsels ist derselbe.

Anders sieht der Vergleich bei kleineren Schritten der Handelsliberalisierung aus. Geht man wieder davon aus, dass der Zollsatz bzw. die Handelskosten anfangs prohibitiv hoch sind, unterstellt aber nun eine nur geringfügige Reduktion (im Unterschied zur kompletten Beseitigung) der jeweiligen Handelsbarriere, dann bewirkt die ZS eine höhere Wohl-

fahrtsmehrung als TF. Der Grund ist einfach: Im einen Falle (ZS) bewirkt der nun aufgenommene Handel Zolleinnahmen, im anderen Falle (TF) bewirkt er realen Ressourcenverzehr. Stellt man sich nun in beiden Fällen sukzessive Runden der Handelsliberalisierung vor, so kann man den Vergleich am anderen Ende auch für den »letzten Schritt« anstellen, d.h. für die komplette Beseitigung der zuletzt noch verbliebenen Barrieren. Dieser Vergleich geht zugunsten von TF aus. Der Grund ist wieder schnell erkannt: Im Falle von TF erfasst die Beseitigung des letzten Elements von kostspieliger Bürokratie das denkbar größte Handelsvolumen, die reale Ressourcenersparnis ist also insgesamt besonders groß. Der letzte Schritt der Zollsenkung erfasst ebenfalls das denkbar größte Handelsvolumen, aber hier ist dies nicht mit realer Ressourcenersparnis verbunden. Stattdessen führt die Beseitigung der Zollbelastung in gleicher Höhe zu einem Entfall von Zolleinnahmen.

In Jargon formuliert bedeutet dies, dass der unmittelbare Wohlfahrtseffekt einer ZS nur ein Effekt *zweiter Ordnung* ist, während jener von TF *erster Ordnung* ist. In beiden Fällen kann es neben diesem unmittelbaren Effekt auch zu einer Erhöhung der ausländischen Produzentenpreise (TOT-Verschlechterung) kommen. Dieser Effekt ist immer erster Ordnung, er erfasst in beiden Fällen das gesamte Importvolumen. Die Preiserhöhung kann aber niemals größer ausfallen als der unmittelbare Preissenkungseffekt einer Zollsenkung bzw. Verringerung der Handelskosten. Also bleibt bei TF immer ein positiver Wohlfahrtseffekt übrig; es lohnt sich mithin auch der »letzte Schritt« der Liberalisierung. Bei ZS hingegen ist dieser Schritt zwingend schädlich. Die TOT-Verschlechterung dominiert als Effekt erster Ordnung die Verringerung der Zollbelastung, die ein Effekt zweiter Ordnung ist. Ich nenne dies hier fortan das »Problem des letzten Schrittes« bei ZS.

Was bedeutet all dies für die praktische Politik der Handelsliberalisierung? Es bedeutet, dass ein einzelnes Land immer den Anreiz verspüren sollte, Handelsliberalisierung durch TF auch *unilateral* vorzunehmen, also unabhängig davon, ob andere Länder mitziehen. Bei ZS gilt dies hingegen nur dann, wenn die Ausgangssituation durch hinreichend hohe Zollsätze charakterisiert ist. Sind die Zollsätze aufgrund vergangener Liberalisierungsschritte schon relativ gering, dann verschwindet dieser Anreiz zu unilateraler ZS. Die einzelnen Länder würden durch den »letzten Schritt« der Liberalisierung nur dann profitieren, wenn sie ihn alle gemeinsam, also *multilateral*, unternehmen. Ohne Mechanismus der internationalen Kooperation würde eine multilaterale ZS nie zustande kommen, obwohl alle Länder gemeinsam davon profitieren könnten. Mit anderen Worten, unilaterale Liberalisierung durch ZS scheitert im »letzten Schritt« am Gefangenendilemma, während unilaterale Liberalisierung durch TF auch im »letzten Schritt« von Vorteil ist.

Warum beinhaltet das Bali-Abkommen keine Zollsenkungen?

Die Handelspolitik hat natürlich nicht die Wahl zwischen einer Welt, in der die Handelsbarrieren ausschließlich aus realen Handelskosten bestehen, und einer Welt, in der sie nur aus Zöllen bestehen. In der Realität existieren beide Typen von Handelsbarrieren nebeneinander, und Liberalisierung kann sehr wohl durch TF und ZS zugleich erfolgen. Es ist offensichtlich, dass das oben skizzierte »Problem des letzten Schrittes« für *unilaterale* ZS auch dann existiert, wenn neben Zöllen auch reale Handelskosten gegeben sind. Und es scheint sehr plausibel, dass die Zölle in vielen Ländern mittlerweile so niedrig geworden sind, dass der Anreiz für *unilaterale* ZS weitgehend verschwunden ist, weil der negative TOT-Effekt den Effekt geringerer Zollbelastung dominiert. Es bedarf also für Handelsliberalisierung eines Mechanismus der internationalen Kooperation.

In der Bereitstellung eines solchen Mechanismus in Form von *multilateralen* Verhandlungen besteht in der Tat eine zentrale Daseinsberechtigung für die WTO. Wenn man sich nun im Rahmen der Doha-Verhandlungen nicht zu weiteren Zollsenkungen durchringen konnte, wohl aber zu »trade facilitation«, so könnte dies mit dem eben erwähnten Gefangenendilemma zu tun haben. Der Punkt ist hier, dass dieses Dilemma nicht automatisch für jede beliebige *multilaterale* ZS verschwindet. Konkrete Formeln für *multilaterale* Zollsenkungen, die das zuvor skizzierte Anreizproblem des Gefangenendilemmas zu lösen vermögen, liegen nicht ohne weiteres auf der Hand. Sie müssen in den Verhandlungen erst mühsam gefunden werden.

Frühere Runden haben sich auf bestimmte Formeln der ZS geeinigt, die über das ganze Güterspektrum (ausgenommen landwirtschaftliche Güter) angewandt wurden und zu einer mehr oder weniger starken Harmonisierung der Zollstruktur geführt haben. Zunächst war daran gedacht, die schon in der Tokyo-Runde (1973–1979) erfolgreich verwendete »Schweizer Formel« auch in der Doha-Runde anzuwenden. Diese hat einen starken Harmonisierungseffekt, indem hohe Ausgangszölle automatisch überproportional hohe Zollsenkungen bewirken. Offenbar aber stellen diese oder andere Formeln der *multilateralen* ZS angesichts des schon niedrig gewordenen Ausgangsniveaus der Zollsätze für viele Länder keine überzeugenden Lösungen für das »Problem des letzten Schrittes« dar. Nachdem dieses Problem bei TF prinzipiell ausgeschlossen ist, war TF eine naheliegende Alternative.

Aber es gibt noch einen zweiten, weniger respektablen Grund dafür, dass man in Bali auf TF und nicht auf ZS setzte. Die Umsetzung eines klassischen Zollabkommens ist leicht verifizierbar. Die Verpflichtung zu ZS ist in Gestalt einer bestimmten ZS-Formel einfach und bedingungslos

festgelegt. Die mit dem Abkommen von Bali eingegangenen Verpflichtungen sind dagegen relativ allgemein und häufig nur vage umschrieben. Die Umsetzung wird nicht leicht zu verifizieren sein. In der Tat sind die Verpflichtungen selbst im Abkommen häufig konditional formuliert. Das »Agreement on Trade Facilitation« verwendet in insgesamt 13 Artikeln nicht weniger als 15-mal Formulierungen wie »to the extent possible or appropriate«. Die praktische Umsetzung der TF von Bali ist also mit erheblicher Unsicherheit behaftet, wie sie bei früheren Handelsabkommen, die in erheblichem Ausmaße auch ZS beinhalteten, nicht gegeben war. Immerhin berichtet die WTO am 31. Januar 2014 auf ihrer Homepage, dass mit der Wahl des Vorsitzenden der erste Schritt zur Errichtung des »Trade Facilitation Committee« erfolgt ist.

Unbeschadet dieses Umsetzungsproblems geht es bei TF vom Typ Bali mitnichten nur um »peanuts«. Einer groben Schätzung von Anderson und van Wincoop (2004) zufolge trägt ein repräsentatives Industrieland reale Handelskosten, die äquivalent sind zu einer Transaktionssteuer von bis zu 170%. Und immerhin 44% davon entfallen auf Kosten der Grenzüberschreitung, die nun im Prinzip nach dem Bali-Abkommen ins Visier von TF genommen werden sollen. Die WTO selbst schätzt die durch TF beeinflussbaren realen Handelskosten weltweit auf etwa 2 Billionen US-Dollar, das sind mehr als 10% des für 2012 gemessenen Werts der Warenexporte aller Länder.² Das Potenzial für eine wohlfahrtsmehrende Reduktion von realen Handelskosten ist also sehr groß, vielleicht größer als im Falle eines Zollabkommens.

Messbare Effekte?

Schon bald nach Erzielung des Bali-Abkommens wurden in den Medien Zahlen über die Effekte der Umsetzung genannt.³ Dabei kann es sich aber bestenfalls um sehr grobe Abschätzungen der Größenordnung handeln. Eine

² Vgl. dazu Karmakar (2013). Die UNCTAD schätzt, dass eine durchschnittliche Zollabwicklung 20 bis 30 verschiedene Schritte und 40 Dokumente umfasst, und dass die reinen Verfahrenskosten in vielen Fällen die Zollbelastung selbst deutlich überschreiten; vgl. http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/brief_tradfa_e.htm, 1. Februar 2014.

³ Das Nachrichtenmagazin »The Economist« berichtete kaum eine Woche nach Erzielung des Abkommens von gewissen Berechnungen, nach denen das Weltinlandsprodukt als Folge einer kompletten Umsetzung um 400 Mrd. US-Dollar, zunehmen soll. Dabei wird unterstellt, diese Umsetzung bewirke eine Reduktion der realen Handelskosten um 10 Prozentpunkte (gemessen am Handelswert); vgl. »The Unaccustomed Victory«, *The Economist*, 14. Dezember 2013. Zur Einordnung dieser Zahl: Das Weltinlandsprodukt 2012 betrug etwa 72 000 Mrd. US-Dollar, die Exporte von Gütern und Dienstleistungen betrugen etwa 22 400 Mrd. US-Dollar. Das BIP der OECD betrug im Jahr 2012 etwa 44 000 Mrd. US-Dollar und die Exporte der OECD-Länder 12 500 Mrd. US-Dollar. Das deutsche BIP des Jahres 2012 betrug 4 400 Mrd. US-Dollar und die Exporte Deutschlands 1 700 Mrd. US-Dollar. Die Zunahme des Weltinlandsprodukts betrüge demnach ca. 0,5%, jene der Exporte etwas mehr als 0,5%. Für Deutschland ergäbe sich – bei proportionaler Umrechnung – ein Exportplus von etwas über 8 Mrd. US-Dollar. Diese Umrechnung ist allerdings sehr krude und problematisch.

solide und differenzierte Wirkungsanalyse wird wesentlich mehr Zeit in Anspruch nehmen. Im Unterschied zu einem reinen Zollsenkungsabkommen ist ein TF-Abkommen noch nicht in der »Sprache« eines ökonomischen Modells geschrieben, mit dem man Wirkungsanalyse betreiben kann. Die Übersetzung der auf 29 Seiten sehr allgemein umschriebenen Verfahrenserleichterungen in konkret bezifferte Kostenersparnis für exportierende Firmen ist zwangsläufig mit groben Schätzungen verbunden, die an Spekulation grenzen.

Aber von Modellierungsdetails einmal abgesehen, wie muss man sich die Wirkungskette vorstellen, die von einer Umsetzung der TF des Bali-Abkommens ausgeht und am Ende zu einer Wohlfahrtsmehrung führt? Wenn Exportfirmen im Wettbewerb stehen, dann werden sie die Senkung der realen Handelskosten an die ausländischen Konsumenten weitergeben, und es kommt in Abhängigkeit von der Preiselastizität der Nachfrage zu höheren Exportmengen. Dazu kommen aber noch drei weitere Wirkungskanäle: Bei verringerten Handelskosten mag es für Firmen rentabel werden, i) bislang nur heimisch abgesetzte Produkte auch zu exportieren, und ii) bislang nicht bediente Exportmärkte zu erschließen. Und iii) mag es sich für manche Firmen überhaupt erst nach gesunkenen Handelskosten erstmals lohnen, zu exportieren. Man spricht hier von Anpassungen am »extensiven Rand« (Produkte, Märkte, Firmen) des internationalen Handels, im Unterschied zum intensiven Rand, der einfach ein Plus bei schon bestehenden Handelsbeziehungen bedeutet. Nach neuesten Ergebnissen der empirischen Literatur ist diese Art der Anpassung vor allem für kleinere und weniger entwickelte Länder von größerer Bedeutung als Anpassungen am intensiven Rand (vgl. z.B. Kehoe und Ruhl 2013).

Eine Zunahme der Exporte bedingt höhere Produktionsmengen bei den exportierenden Firmen. Nur in den seltensten Fällen wird jedoch die Produktionszunahme allein durch die Beschäftigung brach liegender Ressourcen (z.B. die Beschäftigung zuvor arbeitsloser Arbeitnehmer) erfolgen. In der Regel kommt sie über eine Umlenkung von Ressourcen zustande. In diesem Falle steht der Produktionszunahme für den Export eine Output-Minderung an anderer Stelle (z.B. bei Importersatzgütern oder nicht-handelbaren Gütern) gegenüber. Eine Wohlfahrtszunahme entsteht nur in dem Maße, wie der über Exporte entstehende zusätzliche Output den an anderer Stelle damit verbundenen Output-Verlust wertmäßig (zu Weltmarktpreisen gerechnet) überwiegt. Das Export- oder Output-Wachstum per se darf also nicht eins zu eins als Wohlfahrtsmehrung interpretiert werden.

In der Tat hat die Wohlfahrtsmehrung durch TF nur bedingt mit Export- oder Output-Wachstum zu tun, sondern sie entsteht aus der Ressourcenersparnis per se. Die Produktion

von Gütern zum Export stelle ja grundsätzlich betrachtet nichts anderes dar, als eine besondere »Technologie« zur Erlangung von Importgütern. Wenn nun aufgrund von TF Handelskosten eingespart werden, so wirkt dies wie technologischer Fortschritt bei der Erzeugung von Importgütern. Und technologischer Fortschritt kann im Prinzip auch ohne jegliches Output-Wachstum »konsumiert« werden, und zwar durch geringere Inputmengen, also letztlich durch geringeren Arbeitsaufwand bzw. mehr Freizeitkonsum. Ich sage nicht, dass dies ein empirisch bedeutsames Element des Anpassungsprozesses nach TF sein wird, sondern erwähne diesen Punkt nur zur Verdeutlichung des Arguments, dass Export- bzw. Output-Wachstum per se kein geeigneter Indikator für die Wohlfahrtswirkung von TF ist.

Was aber ist dann ein geeigneter Indikator? Nach neuen Erkenntnissen der Theorie des internationalen Handels sind letztlich nur zwei Größen relevant: Erstens die aufgrund der Liberalisierung erfolgende Veränderung des Importanteils an den gesamten Ausgaben einer Volkswirtschaft (»import penetration ratio«), und zweitens die Elastizität der Handelsströme in Bezug auf die Variation der Handelsbarrieren. Je höher die Zunahme der »import penetration« und je höher die Handelselastizität, umso höher die Wohlfahrtszunahme durch die Handelsliberalisierung. Ein Zahlenbeispiel mag zur Konkretisierung und zu besserem Verständnis verhelfen. Im Jahr 2012 betrug der Importanteil an den Gesamtausgaben Deutschlands 37%. Würde dieser Anteil als Resultat des Bali-Abkommens auf 40% steigen, und unterstellt man eine Handelselastizität von 5 (10), so entstünde nachhaltig ein Realeinkommenszuwachs von 0,98% (0,49%).⁴

Diese Betrachtung mag auch verdeutlichen, dass die gerade für Deutschland charakteristische, einseitige Fixierung auf Exporteffekte fehlgeleitet ist. Die Wohlfahrtsmehrung durch Handel basiert auf Tausch, und dazu gehören Importe ebenso wie Exporte. Und die Wohlfahrtszunahme misst sich letztlich an der zunehmenden Bedeutung der Importe für unsere Ausgaben.

Nachhaltige Rehabilitierung der WTO?

Die WTO steht für zwei Grundprinzipien, den *multilateralen Ansatz* zur Liberalisierung des Welthandels und den Grundsatz der *Nichtdiskriminierung* im internationalen Handel. Beide Prinzipien haben durch eine Reihe von Welthandelsabkommen als Ergebnis von multilateralen Verhandlungsrunden ihren Niederschlag gefunden. Wäre die Doha-Runde noch länger ohne Abkommen geblieben, so hätte dies wohl das Aus für beide Prinzipien bedeutet. Die WTO hätte ihre

⁴ Die Zunahme auf 40% mag mehr oder weniger plausibel erscheinen, aber sie ist hier ad hoc unterstellt und nicht das Resultat einer empirischen Modellanwendung.

Rolle als maßgebliche Gestaltungskraft für die gedeihliche Weiterentwicklung des Welthandelssystems nachhaltig verloren. Indes scheint zweifelhaft, ob das Abkommen von Bali dies verhindern kann.

Die im Zuge der Doha-Verhandlungen immer klarer zutage tretenden Schwierigkeiten der Erzielung eines substanziellen Handelsabkommens waren unangenehm genug. Gefährlich wurde die Entwicklung für die WTO aber vor allem durch die Erfolge, die zur selben Zeit auf einem anderen Weg erzielt wurden, der gleichsam die Antithese zur WTO darstellt, nämlich dem Weg der regional begrenzten Abkommen zwischen einzelnen Ländern. Dieser Prozess hatte schon vor Beginn der Doha-Runde eingesetzt, aber er nahm während der erfolglosen Verhandlungen nach 2001 erheblich Fahrt auf. Gegenwärtig sind bei der WTO 575 Regionalabkommen (»regional trade agreements«, auch »preferential trade arrangements«) angemeldet, 379 davon sind in Kraft, und 167 davon sind während der Doha-Verhandlungen in Kraft getreten; also pro Monat Verhandlungsdauer mehr als ein regionales Abkommen. Zurzeit finden Verhandlungen für zwei »schwergewichtige« regionale Abkommen statt: die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) zwischen den USA und der EU, und die Transpazifische Partnerschaft (TPP) zwischen 13 Ländern auf beiden Seiten des Pazifiks.

Derartige Abkommen stellen eine Abkehr von Multilateralismus dar, und in der Regel auch eine Abkehr von Nichtdiskriminierung. Die Zähigkeit von multilateralen Verhandlungen nach dem Muster der WTO, bei denen mittlerweile 160 Länder⁵ jeweils mit Vetorecht am Tisch sitzen, veranlasst offenbar immer mehr Länder dazu, ihre politische Energie von *Multilateralismus* in Richtung *Regionalismus* umzulenken. Für die WTO wird das allmählich zu einer Überlebensfrage.

Mit einzelnen Partnerländern über Handelsliberalisierung zu verhandeln, ist zunächst selbstverständliches Recht eines jeden souveränen Landes. Werden dabei aber Handelserleichterungen vereinbart, die nur für die beteiligten Partnerländer gelten sollen, so widerspricht dies dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung (»most favored nation treatment«), und damit geltendem WTO-Recht. Dass die WTO solche Regionalabkommen unter Berufung auf das Gebot der Nichtdiskriminierung zu Fall bringt, scheint allerdings kaum vorstellbar. Sie gewährt unter Berufung auf Artikel 24 des GATT typischerweise Ausnahmen von diesem Grundsatz. Der Artikel 24 mag zwar noch eine gewisse Bedeutung als disziplinierendes Element für die WTO-verträgliche Ausgestaltung regionaler Handelsabkommen haben, aber über die förmliche Entgegennahme der Anmeldung solcher Abkommen und die nahezu automatisch gewährte Ausnahme vom Grundsatz der Nichtdiskriminierung tritt die WTO hier in ge-

wisser Weise als Verwalterin ihrer eigenen Abwicklung in Erscheinung.

Wird das Bali-Abkommen eine Trendumkehr bewirken? Es ist nicht auszuschließen, dass der WTO mit der Umsetzung des Bali Abkommens der Vorstoß in eine »neue Ära« der Handelsliberalisierung gelingen wird, nämlich einer Ära von substanzieller TF mit erheblichen Wohlfahrtswirkungen. Wahrscheinlich scheint dieses Szenario indes nicht, und zwar nicht nur weil die in Bali eingegangenen Verpflichtungen relativ vage und in der Umsetzung schwer verifizierbar sind. Noch wichtiger ist ein anderer Punkt: Mit dem Bali-Abkommen bewegt sich die WTO auf ein Terrain, in dem ihre Grundprinzipien, nämlich Multilateralismus und Nichtdiskriminierung, schlichtweg nicht mehr so überzeugend sind, wie sie es in der Vergangenheit bei ZS waren.

Um dies zu erkennen, muss ich dem Leser an dieser Stelle einen kurzen Exkurs zur Raison d'être von Multilateralismus zumuten. Zunächst muss man erkennen, dass *Multilateralismus* und *Nichtdiskriminierung* sind nicht dasselbe. Jedes Land, ob Mitglied der WTO oder nicht, kann jederzeit *unilateral* seine Zölle senken. Dafür braucht es keine umständlichen Verhandlungen. Und es kann die niedrigeren Zölle gegenüber Importen aus allen Ländern der Welt gleichermaßen, d.h. ohne Diskriminierung, zur Anwendung bringen. *Kleine* Länder sollten in der Tat auch einen Anreiz zu solch unilateraler Handelsliberalisierung haben, denn sie haben kaum negative TOT-Effekte zu befürchten. Und sieht man von TOT-Effekten einmal ab, dann kann eine unilaterale Zollliberalisierung aber relativ leicht so gestaltet werden, dass es dadurch zu Wohlfahrtsmehrung kommt. Das gilt z.B. für eine proportional gleiche Reduktion aller Zollsätze, und es gilt auch für eine komplette Beseitigung aller Zölle. *Große* Länder müssen hingegen bei unilateraler Handelsliberalisierung eine Verschlechterung der TOT gewärtigen, und bei geringen Ausgangszollsätzen kann dies – wie oben dargelegt – auch wohlfahrtsmindernd sein. In der modernen Welt der Produktdifferenzierung ist allerdings der Unterschied zwischen großen und kleinen Ländern gradueller Natur.⁶

Eine TOT-Verschlechterung droht indes auch jenen Ländern, die das Opfer der Diskriminierung bei präferenziellen Liberalisierungsabkommen sind. Senken etwa die EU und die USA im Zuge der TTIP ihre Zölle, so führt dies zu einer Umlenkung der Ausgaben innerhalb der EU, wie auch innerhalb der USA, auf Produkte des Kooperationspartners. Dies erfolgt zulasten der Nachfrage nach Produkten aus anderen Ländern, etwa aus Lateinamerika. Lateinamerikanische Län-

⁵ Bis zuletzt waren es 159 Länder; bei der Ministerkonferenz von Bali trat Yemen als neues Mitglied hinzu.

⁶ In der Tat beobachtet man, dass viele Länder, vor allem kleinere Entwicklungsländer, de facto Zollsätze zur Anwendung bringen (»applied rates«), die wesentlich unter jenem Niveau liegen, an das sie gemäß dem letzten Zollabkommen von Marrakesch 1994 im Sinne einer oberen Grenze gebunden sind (»bound rates«). Man nennt die Differenz zwischen »bound rates« und »applied rates« den »tariff overhang«, manchmal spricht man auch von »water in the tariff«.

der und andere Drittländer müssen also eine Verschlechterung ihrer TOT als Resultat des TTIP hinnehmen. Drittländer betrachten deshalb die Bildung von präferentiellen Handelsabkommen nicht selten mit Argwohn, und sie haben Grund dazu.⁷

Es sind diese auf TOT-Effekten basierenden Überlegungen, die auf sehr grundsätzlicher Ebene für den multilateralen Verhandlungsansatz der WTO sprechen. Das Argument beinhaltet dabei zwei unterschiedliche Punkte. Zum einen geht es um die Lösung des schon erwähnten »Problems des letzten Schrittes« bei unilateralen ZS. Multilaterale Verhandlungen sollen vermeiden, dass die durch Handelsliberalisierung für die Welt als Ganzes möglichen Wohlfahrtsmehrungen dem Gefangenendilemma zum Opfer fallen. Und zum anderen kann durch Multilateralismus vermieden werden, dass einzelne Länder durch diskriminierende Handelsabkommen *anderen* Ländern Schaden zufügen. Letzteres könnte zwar durch *Meistbegünstigungsklauseln* vermieden werden, so dass die vereinbarten Begünstigungen im internationalen Handel auch jenen Ländern gewährt werden, die gar nicht an den Verhandlungen teilgenommen haben. Aber derartige Klauseln sind derzeit noch eher die Ausnahmen, und das wird wohl auch so bleiben.

Der Preis für diese hehren Ziele des multilateralen Ansatzes besteht in enormen Verhandlungskosten. Aber bislang hat der Ansatz immerhin achtmal zu multilateral verhandelten Zollreduktionen geführt, die auch unter Beachtung der Nichtdiskriminierung umgesetzt wurden – abgesehen von Ausnahmen nach dem WTO-Prinzip des »special and differential treatment« für Entwicklungsländer. Allerdings war es von Mal zu Mal schwieriger, was sich an der Dauer der jeweiligen Verhandlungsrunden ablesen lässt. Das neunte Abkommen, jenes von Bali, hat nun – trotz Rekorddauer der Verhandlungen – im Bereich der Zölle keinen Erfolg gebracht. Stattdessen führt es auf das Terrain von TF.

Die Ironie des Bali-Abkommens

Ich komme nun zur oben gestellten Frage zurück, ob das Abkommen von Bali eine Trendumkehr zur Wiedererstarkung von Multilateralismus und Nichtdiskriminierung bewirken kann. Ich habe zuvor schon behauptet, es sei unwahrscheinlich. Der Punkt ist, und hier besteht eine gewisse Ironie des Abkommens, dass diesen Grundprinzipien der WTO auf dem neuen Terrain der TF ein großer Teil ihrer Daseinsberechtigung abhanden kommt. Wie weiter oben schon erwähnt, verschwindet bei TF das Gefangenendilemma, und damit ein guter Teil der Begründung für Multilateralismus. Es verlieren aber auch all jene Argumente an Bedeutung, die mit der Beseitigung bzw. Einführung von Verzerrungen

zu tun haben, denn reale Handelskosten stellen – im Unterschied zu Zöllen – gar keine Verzerrungen dar.

Die Verzerrung eines Importzolls besteht darin, dass er dem heimischen Konsumenten einen künstlich überhöhten Preis der Importe vorgaukelt. Der Diskrepanz zwischen dem heimischen Preis und dem Weltmarktpreis entsprechen auf der Ebene des Staates die Zolleinnahmen. Und genau darin besteht, wie oben schon dargelegt, der Unterschied zu realen Handelskosten, bei denen diese Diskrepanz durch realen Ressourcenverzehr absorbiert wird, der sich eben in höheren Preisen widerspiegeln soll. Insofern kann hier also im engen Sinne des Wortes nicht von verzerrten Preisen die Rede sein. Wenn allerdings dieser Ressourcenverzehr auf völlig sinnlose Regulierung zurückgeht, die sozusagen im Handstreich beseitigt werden kann, wird man im weiteren Sinne sehr wohl von verzerrten Preisen sprechen, denn sie signalisieren *vermeidbare* Kosten. Das TF-Abkommen von Bali liest sich indes mehr wie ein Bekenntnis zur Suche nach Erleichterungen der Handelsabwicklung, analog zur Suche nach technologischen Verbesserungen, denn als Identifikation von offensichtlichen, und über Nacht realisierbaren Kostenersparnissen.

Der Verzerrungseffekt eines Importzolls hat eine unter Ökonomen schon lang bekannte, in der praktischen Handelspolitik aber wenig beachtete Implikation, nämlich dass eine regional begrenzte Zollreduktion nicht unzweifelhaft als Schritt in Richtung Handelsliberalisierung betrachtet werden kann. Nehmen wir die Errichtung der europäischen Zollunion in den 1960er Jahren. Mit der Beseitigung der Zölle für den innergemeinschaftlichen Handel verschwand aus deutscher Sicht eine Verzerrung, nämlich jene zwischen deutschen Anbietern und anderen Anbietern aus der EWG. Zugleich aber entstand damit eine neue Verzerrung, nämlich zwischen Anbietern aus der EWG und Anbietern aus dem nicht-EWG Raum. Diese Diskriminierung der nicht-EWG-Anbieter schafft Protektion der EWG-Anbieter zulasten des deutschen Konsumenten, ohne dass dabei Zolleinnahmen für den Staat (auch nicht für die Gemeinschaft) entstehen. Präferenzielle Handelsliberalisierung dieser Art ist vergleichbar mit dem Versuch, mit einer zweispitzigen Nadel Akkupunktur zu betreiben; man weiß dabei eigentlich nie genau, ob man nun eine Verbesserung oder eine Verschlechterung erzielt.

Im Unterschied dazu ist TF auch dann unzweifelhaft von Vorteil, wenn sie regional begrenzt erfolgt. Weil reale Handelskosten ihrer Natur nach keine Verzerrung darstellen, kann ihre Beseitigung, auch wenn sie regional begrenzt erfolgt, keine Verzerrung einführen. Natürlich schafft TF für jedes der teilnehmenden Länder umso mehr Wohlstand, je mehr andere Länder daran teilnehmen. Aber, um es auf den Punkt zu bringen, die Errichtung einer Straße von A nach B

⁷ Felbermayr und Larch (2013) haben dies zuletzt auch mit Blick auf das erwähnte TTIP betont.

kann niemals allein deswegen schädlich sein, weil nicht auch eine Straße von A nach C errichtet wird.

Die Zukunft der WTO

Was bedeutet all dies für den Wettbewerb zwischen Multilateralismus und Regionalismus? Löhnen sich die Mühen des Multilateralismus vom Typ WTO auch auf dem neuen Terrain der TF? Wenn, um bei dem vorigen Bild zu bleiben, das Abkommen von Bali *aufgrund seiner multilateralen Natur* so etwas wie der Anfang zur Errichtung eines weltweiten Netzwerks besserer »Handelsstraßen« darstellt, dann wird es der WTO zu nennenswerter Gestaltungskraft für das Welthandelssystem verhelfen. Es wäre ein Zeichen für die Tauglichkeit des multilateralen Ansatzes auch auf dem neuen Terrain. Das ist denkbar, aber wahrscheinlich scheint es nicht.

Die Erfahrung lehrt, dass Netzwerkstrukturen selten durch ein großes Design entstehen, bei dem schon am Beginn alle potentiellen Teilnehmer am Tisch sitzen. Effizient scheint ein solches Verfahren auf keinen Fall. Netzwerkstrukturen entstehen durch sukzessive Ausdehnung von zunächst regional beschränkten Verbindungen, meist einfach dadurch, dass die Teilnahme an bestehenden Strukturen für mehr und mehr Teilnehmer attraktiv wird. Entscheidend ist, dass die Möglichkeit dazu jederzeit gegeben ist, dass also Netzwerke zu jeder Zeit *offen* sind. Umgemünzt auf den gegenwärtigen Kontext bedeutet dies, dass zunächst regional beschränkte Handelsabkommen offen für den Beitritt neuer Mitglieder sind. Man spricht auch von Multilateralisierung des Regionalismus; siehe Baldwin und Low (2009). Für bestehende und im Werden befindliche Handelsabkommen ist diese Offenheit allerdings noch unbedeutende Ausnahme und keineswegs die Regel.

Die Zukunft wird wohl unbeschadet des Abkommens von Bali eher den regionalen Abkommen als dem Multilateralismus alter Prägung gehören. Die Herausforderung besteht darin, aus diesen regionalen Abkommen einen Multilateralismus neuer Prägung werden zu lassen, in dem man durch variable Mitgliedschaften einen Wettbewerb zwischen bestehenden Abkommen zulässt. Auch sollten bestehende Abkommen durch inhaltliche Weiterentwicklung, z.B. durch die Verbindung der Handelsliberalisierung mit Kooperation oder Harmonisierung in anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik, an diesem Wettbewerb teilnehmen. Der multilaterale Ansatz alter Prägung leidet jedenfalls aller Empirie zufolge an einem unattraktiven Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag. Der zähe Verlauf der Doha-Runde und die enorme Verbreitung präferenzierter Abkommen während der vergangenen zwei Dekaden sprechen hier eine klare Sprache. Die WTO wäre trotz des Erfolgs von Bali gut beraten, diese Zeichen der Zeit zu erkennen.

Das muss und kann nicht bedeuten, dass sie einen radikalen Schnitt vornimmt und sich vollständig von multilateralen Verhandlungen alten Typs zurückzieht. Die Liste von unerledigten Aufgaben, die dieser Ansatz vorerst hinterlässt, wird man zumindest teilweise auf eingefahrenen Bahnen abzuarbeiten versuchen. Dazu zählen insbesondere die Beseitigung der noch verbliebenen Zölle, die Beseitigung der Handelsverzerrungen, die aus den vielfältigen nationalen Agrarpolitiken resultieren, und die Beseitigung der Exportsubventionen.

Zugleich aber sollte die WTO versuchen, eine konstruktivere Einstellung zu regionalen Abkommen zu finden. Dazu gehört, dass sie eine neue Plattform für die Multilateralisierung von regionalen Abkommen entwickelt, insbesondere im Bereich von TF. Dazu kann sogar – in krasser Abkehr von hergebrachter Ächtung des Regionalismus – eine aktive und fördernde Rolle bei der Gestaltung solcher Abkommen gehören, so dass diese eine gedeihliche Grundlage für Multilateralisierung darstellen.

Literatur

- Anderson, J. E. und E. van Wincoop (2004), »Trade Costs«, *Journal of Economic Literature* 42, 691–751.
- Arkolakis, C., A. Costinot und A. Rodríguez-Clare (2012), »New Trade Models, Same Old Gains?«, *American Economic Review* 102, 94–130.
- Baldwin, R. und P. Low (2009), *Multilateralizing Regionalism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Felbermayr, G.J., B. Jung und M. Larch (2013), »Icebergs versus Tariffs: A Quantitative Perspective on the Gains from Trade«, CESifo Working Paper No. 4175.
- Felbermayr, G.J. und M. Larch (2013), »The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Potentials, Problems and Perspectives«, *CESifo Forum* 14(2), 49–60.
- Kehoe, T.J. und K.J. Ruhl (2013), »How Important Is the New Goods Margin in International Trade?«, *Journal of Political Economy* 121, 358–392.
- Kramakar, S. (2012), *Life After Bali: Renewing the World Trade Negotiating Agenda*, BRUEGEL Policy Contribution, Issue 17, Brüssel.



Volker Treier*

Bali: Oase in der Wüste aus Handelshemmnissen

Als niemand mehr daran geglaubt hat, kam der Durchbruch: Für die Wirtschaft ist die Einigung bei der 9. Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) vom 3. bis 6. Dezember 2013 von Bali ein Weihnachtsgeschenk gewesen. Ein gutes und ein nach Jahren des Stillstandes überraschendes Geschenk.

Um es klar und deutlich vorweg zu nehmen, diese Vereinbarung ist ein Gewinn – für die Wirtschaft Deutschlands, Europas und weltweit.

Dafür muss man erst einmal gar nicht in die Ergebnisse des Abkommens schauen. Vielmehr hilft der Blick auf den Weltmarkt von heute. Das internationale Geschäft ist hart. Die Konkurrenz ist groß. Und: international erfolgreich zu sein, sorgt auch für Renommee. Gerade dieses wünschen sich viele aufstrebende Nationen weltweit. Da ist es gut, wenn die eigene Wirtschaft im Land ungestört vor lästiger Konkurrenz wachsen kann. Hilfreich ist es auch, wenn der Zugang zum eigenen Markt nur gewährleistet wird, wenn Investitionen erfolgen – Stichwort: Local Content.

Der Reigen der Handelsverzerrungen ist bunt, die Liste der Übeltäter lang: Der Kanon der Barrieren reicht von neuen Kennzeichnungspflichten für Maschinen in Russland über »Local-Content«-Vorschriften in den verschiedensten Bereichen in China bis hin zu erschwerten Einfuhrverfahren für Textilien und Kleidung in Brasilien – um nur einige große Emerging Markets zu nennen.

Die »Krake« Handelshemmnisse greift um sich

Seit Jahren stellt der DIHK in seinen Unternehmensbefragungen den Trend zu mehr Handelshemmnissen fest. Zuletzt

* Dr. Volker Treier ist stellvertretender Hauptgeschäftsführer des Deutschen Industrie- und Handelskammertags e.V. (DIHK), Berlin.

konstatieren 34% der Betriebe, dass im Jahr 2013 Handelshemmnisse zugenommen haben (DIHK, Going International 2013|2014, Berlin). Diese Handelsbarrieren verursachen nicht nur Kosten und führen zu Marktanteileinbußen für Unternehmen, sie benachteiligen auch die Verbraucher. Denn neue, innovative Produkte werden gebremst, Konkurrenz- und damit Preisdruck werden vermindert. Sichtbar wird dies auch in den volkswirtschaftlichen Zahlen – seit der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise stagniert der Weltexport bei 34% als Anteil am Welt-BIP – ein deutliches, ein schlechtes Zeichen.

Wem nützt dann dieser – zum großen Teil versteckte – Protektionismus? Den heimischen Produzenten? Womöglich. Sehr wahrscheinlich aber nur kurzfristig. Dass Handelshemmnisse nunmehr gerade in Emerging Markets auftreten, ist insofern kein Wunder. Mit der wirtschaftlichen Öffnung, die dort seit Jahren Einzug gehalten hat, ist eine junge Unternehmerschaft entstanden. Die Demokratie hat sich gleichwohl nicht konform entwickelt. Die Versuchung ist dort daher groß, durch protektionistisches Patronatentum die politische Macht zu sichern und die neue Elite bei Laune zu halten. Die heranwachsenden Volkswirtschaften Asiens und Südamerikas stehen mithin am Scheideweg. Noch sind ihre Unternehmen zu schwach, um Normen und Standards bei der Produktionstechnologie, im Verbraucherschutz oder bei der Arbeitssicherheit in weltweit relevantem Maßstab zu bestimmen. Marktbeschränkende Barrieren behindern somit deren mittel- bis langfristige Wachstumsperspektiven.¹

Jeder Fortschritt, um das derzeitige Revival von Handelshemmnissen zu verhindern und aufzubrechen, ist daher gut. Er ist derzeit nötiger denn je – wenn man sich die Wirtschaftsentwicklung weltweit anschaut. Die Weltwirtschaft überwindet derzeit zwar ihre Schwächephase. Denn während einzelne Schwellenländer beim Wachstum Abstriche machen müssen, finden die Industriestaaten in Europa dank intensiver Reformen langsam zurück auf einen Wachstumskurs. Auch in den USA sorgen sinkende Energiepreise und eine Stabilisierung der Hauspreise für Wirtschaftswachstum. Aber die Wachstumsraten vor der Krise werden bei Weitem nicht erreicht. Und es gilt, der Globalisierung mit all ihren Verästelungen Gestalt zu geben.

Durchbruch light

Positive Überraschungen gehören in der Wirtschaftspolitik – gerade in der internationalen – eher zur Seltenheit. Umso schöner und wichtiger war es, am 7. Dezember 2013 ein Paket vorzufinden. Bei genauem Hinsehen ist jedoch erkennbar, dass das Paket eine übersichtliche Größe hat. Vom ambitionierten Ansatz der 161 Staaten im Rahmen der

¹ Aus Mitte 2013, ausgeschiedener WTO-Generalsekretär, Pascal Lamy, hielt in einem Bericht fest: »Mehr als 100 handelserschwerende Maßnahmen sind von den G-20-Ländern in den letzten sieben Monaten ergriffen worden.«

Doha-Runde, einen umfassenden Abbau globaler Handels-schranken zu bewerkstelligen, ist wenig geblieben. Aber immerhin, nach zwölf Jahren gibt es endlich Ergebnisse. Drei Teilbereiche werden abgedeckt.

Der für die deutsche Wirtschaft mit Abstand wichtigste Teilbereich des Bali-Abkommens ist die Vereinfachung und Harmonisierung der Zollabwicklung. Die Internationale Kammerorganisation (ICC) schätzt, dass damit die derzeit hohen Kosten für die Zollabwicklung der Unternehmen um bis zu 15% sinken können. Erreicht werden soll dies durch schnellere, transparentere Prozesse, Vergleichbarkeit der Maßnahmen über die Länder hinweg, Begrenzung der Kosten, freier Zugang zu relevanten Informationen und Austausch der Behörden sowie Möglichkeiten der Beschwerde und Überprüfung einzelner Entscheidungen der Zollbehörden. Gerade im Handel mit aufstrebenden Schwellenländern können solche Erleichterungen die Geschäfte in Schwung bringen.

Ein weiteres Ergebnis des Pakets ist der privilegierte Marktzugang für die ärmsten Länder (least developed countries LDC) zu Industrie- und Schwellenländern durch die Senkung von Zollsätzen. Damit eröffnen sich für die wirtschaftliche Entwicklung dieser Länder neue Chancen. Das wird nicht über Nacht gehen. Aber es ist auch wichtig, Staaten, die einen Startschuss brauchen, nicht von Anfang an Steine in den Weg zu legen. Zu unterstreichen gilt es hierbei sicherlich, dass der Marktzugang auch zu den schnell wachsenden Märkten der Schwellenländer gewährleistet sein soll. Gerade durch die Nähe zu wirtschaftlich aufsteigenden Schwellenländern könnten die Ärmsten der Armen profitieren.

Last but not least haben sich die Staaten auf eine schrittweise Beendigung von Exportsubventionen im Agrarsektor verständigt. Hier konnte erst in letzter Minute eine Einigung erzielt werden, die der Forderung Indiens Rechnung trug, die Nahrungsmittelversorgung in Entwicklungsländern durch Ausnahmeregelungen für die Subventionierung von Lebensmitteln zu sichern. Dies ist sicherlich aus dem Blickwinkel einiger NGOs der kritischste Punkt. Klar ist aber auch, dass diese Praktiken gerade seitens der EU und der USA lange in der Kritik standen. Der Verkauf von Lebensmitteln unterhalb Produktionskosten in andere Staaten kann die dortige Landwirtschaft in ihrer Entwicklung bremsen. Und der Agrarsektor hat freilich gerade für Entwicklungsländer eine herausgehobene Bedeutung. Preiswerte Lebensmittel sind in etlichen Staaten eine Frage der Existenz vieler Menschen. Es bleibt abzuwarten, wie sich dieses Ergebnis von Bali auswirken wird.

Effekte können sich dennoch sehen lassen

Bereits im Vorfeld hat die ICC untersucht, welche Auswirkungen ein »erfolgreiches Bali« für die Weltwirtschaft bringen würde. Die Zahlen beeindrucken. Sie zeigen aber auch, was

noch erreicht werden könnte, wenn man einen größeren Sprung in Sachen freien Welthandel nach vorn machen würde. Dennoch, Bali verspricht 21 Millionen neue Arbeitsplätze, davon 18 Millionen in Entwicklungsländern, einen Schub für die Weltwirtschaft von einer Billionen Dollar. Das kann sich sehen lassen. Legt man zugrunde, welchen Anteil Deutschland am Kuchen des Welthandels hat, könnte in den Jahren nach dem Inkrafttreten mit einem Plus von 60 Mrd. Euro für die deutsche Wirtschaft gerechnet werden. Damit es auch so weit kommt, gilt es, die Beschlüsse nun schnell in Form zu gießen.

Zollabwicklung – Spannung im Bürokratie-dschungel

Unwillkürlich schreckt man bei Begriffen wie Zollverfahren, nicht-diskriminierendes Risikomanagement, Abfertigungs-prozeduren und -formalitäten zurück. Dabei lohnt sich der Blick in das Kleingedruckte und zeigt das Potenzial, welches allein dieser Teil der Vereinbarung in sich tragen kann. Aber zunächst eine kleine Bestandsaufnahme.

In der DIHK-Umfrage »Going International« sehen allein im letzten Jahr 34% der außenwirtschaftlich aktiven Unternehmen eine Zunahme an Handelshemmnissen. Die klassischen Handelshemmnisse, wie Zölle oder Importsteuern, sind dabei längst nicht mehr die einzigen Instrumente, die zum Aufbau von Barrieren genutzt werden. Vielmehr greifen die Staaten zum vermeintlichen Schutz ihrer heimischen Wirtschaft auf »kreative« Maßnahmen zurück. Diese liegen oft im rechtlichen Graubereich und können im Rahmen der Welthandelsorganisation nur schwer thematisiert bzw. bekämpft werden.

Die Unternehmen, die sich von Handelshemmnissen betroffen sehen, kämpfen besonders häufig mit zunehmenden lokalen Zertifizierungsanforderungen (58%) und verstärkten Sicherheitsanforderungen (57%). Beide Vorgehensweisen werden genutzt, um für ausländische Konkurrenten die Kosten für einen Markteinstieg zu erhöhen. Neben bereits in Europa vorgenommenen Zertifizierungen verlangt das Empfängerland von Waren oft zusätzliche Tests nach heimischen Standards – diese werden häufig willkürlich und kurzfristig eingeführt oder verändert und dann an der Grenze beim Zoll und bei der Wareneinfuhr »geprüft«.

Wie bunt der Reigen an Maßnahmen von Seiten der Verwaltung und der Zollbehörden weltweit ist, verdeutlicht die Aussage der Betriebe von »weiteren Handelsbarrieren« (24%): Die Aspekte reichen von schleppender Zollobükratie und Gebühren vor Ort bis zu nur in Landessprache verfassten Regelungen.

Das mag kleinteilig wirken. Aber im Alltag der auslandsaktiven deutschen Unternehmen – beim Export ihrer Waren,

beim Import ihrer Vorprodukte und Rohstoffe sowie bei den Investitionen – summieren sich die Ärgernisse zu immensen Kosten. Daher ist es richtig und wichtig, dass in Bali u.a. vereinbart wurde, dass Zollverfahren angegangen werden und sich an einem weltweiten Standardverfahren orientiert wird.

Erfolg wird, ist natürlich eine zeitnahe und komplette Umsetzung der Vereinbarung geboten. Bali ist aber auch ein Signal, den Schwung zu nutzen. Mit dem entsprechenden Willen kann es gelingen. 90% von Doha liegen noch auf dem Tisch – auf zur nächsten Konferenz!

Gährende Leere auf der Verliererbank

Einen Verlierer bei den Ergebnissen von Bali auszumachen fällt schwer. Es sei denn, man möchte aufgeblähte Zollverwaltungen und bürokratische Zollabwicklungen unter Artenschutz stellen. Über den Sinn und Unsinn von Agrarsubventionen ist viel geschrieben worden. Unfaire Praktiken auf den Weltmärkten zu bekämpfen, kann aber auch nicht verteufelt werden.

WTO: »Stillstand ist der Tod« ...

Vor, zurück, »early harvest« und doch keine Einigung – die missglückten Anläufe das Doha-Abkommen der WTO zu verhandeln, haben der Organisation erheblichen Schaden zugefügt. Oftmals wurde sogar ihre Daseinsberechtigung in Zweifel gezogen. Dabei wird oft übersehen, welche wichtige Rolle die WTO im alltäglichen Handel spielt. Die WTO-Regeln sind der Teppich für ihre Mitglieder, um Waren und Dienstleistungen zu handeln. Doch lange Zeit stand da die Frage, ob es überhaupt Chancen für ein Weiterkommen bei globalen, verabredeten Regeln gibt. Bali hat hier ein Zeichen gesetzt. Auch galt vor Bali, dass die wuchernden bilateralen Abkommen – allen voran die Verhandlungen zum Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) – die (Handels-)Welt von morgen prägen. Die Gefahr bestand, und besteht, dass mit den bilateralen Abkommen Entwicklungs- und Schwellenländer beiseite gedrückt werden. Vielleicht war aber auch diese Befürchtung der entscheidende Ruck, dass dieses Mal das WTO-Treffen zu einem Schritt nach vorne wurde, auch wenn jetzt erst einmal die Restebude, insbesondere das Zollverfahren, des Doha-Ansatzes verabredet wurde. Bilaterale Freihandelsabkommen als Beschleuniger oder Wegbereiter für den multilateralen Ansatz? Für das TTIP kann das gelten, wenn neben einem stärker harmonisierten Vorgehen bei Marktzulassungen, Anerkennung bestimmter Zertifizierungsverfahren, beim öffentlichen Beschaffungswesen und bei technischen Standards zwischen den weltwirtschaftlichen Giganten USA und EU auch ärmere Länder Präferenzen erhielten.

... und deshalb den Schwung nutzen

Es geht doch. Bali hat gezeigt: Die Welt kann sich auf Regeln für den gemeinsamen Handel einigen. Damit Bali ein



Heribert Dieter*

Das Bali-Abkommen – ein positiver, aber zu kleiner Schritt

Nach Jahren des Stillstands hat die Welthandelsorganisation endlich wieder einen Erfolg zu vermelden. In den Verhandlungen auf der indonesischen Ferieninsel Bali ist es Anfang Dezember 2013 gelungen, zumindest ein kleines Paket zu schnüren und im Konsens zu verabschieden. Dies ist ein wichtiger Schritt, aber gerettet ist die Welthandelsorganisation damit noch lange nicht. Die WTO hat eine Schlacht gewonnen, aber der Konflikt zwischen der multilateralen Ordnung und den konkurrierenden Präferenzabkommen ist noch nicht überwunden.

Der Nutzen des Bali-Abkommens

Im Vorfeld der Verhandlungen von Bali hatten nur wenige Beobachter mit einem Erfolg gerechnet. Der Hinweis, die WTO brauche den Erfolg, war eine vornehme Untertreibung. Trotz vielerlei Widerständen ist es gelungen, das Abkommen von Bali einvernehmlich zu verabschieden. Dies ist bereits das wichtigste Signal von Bali: Die 160 Mitgliedstaaten der WTO konnten sich auf einen Kompromiss verständigen. Möglich wurde die Verabschiedung des Bali-Pakets aber vor allem deshalb, weil das Maßnahmenbündel recht klein war. Der neue Generaldirektor Roberto Azevêdo ist seinem Ruf, ein geschickter Diplomat zu sein, gerecht geworden. Geschickte Diplomatie bedeutet aber auch, einen kleinen Schritt als großen Durchbruch zu feiern. Ein Meilenstein ist der Abschluss von Bali allerdings nicht.

Generaldirektor Azevêdo selbst hat Ende Januar den Erfolg von Bali relativiert. Er betonte in einem Interview mit der *Financial Times* (vom 24. Januar 2014, S. 2), in Bali seien sämtliche kritischen Fragen ausgeblendet und der Fokus auf die einfach zu erreichenden Ziele gelegt worden.

* Prof. Dr. Heribert Dieter forscht zu internationalen Wirtschaftsbeziehungen an der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin und ist Gastprofessor für internationale politische Ökonomie an der Zeppelin-Universität in Friedrichshafen am Bodensee.

Der wirtschaftliche Nutzen der erzielten Abmachung ist freilich nicht unerheblich. Sollten die im Vorfeld von Bali erstellten Kalkulationen stimmen, würden die Kosten des grenzüberschreitenden Handels durch die in Bali vereinbarten Maßnahmen um etwa 10% sinken. Die Schätzungen schwanken allerdings erheblich und beziffern den dadurch induzierten Anstieg der Weltwirtschaftsleistung auf zwischen 400 und 1 000 Mrd. Dollar. Ein mittlerer Wert von 700 Mrd. Dollar würde eine Steigerung der Weltwirtschaftsleistung von einem knappen Prozentpunkt darstellen. Dies ist ein nennenswertes, wenn auch kein überragendes Ergebnis. Positiv zu vermerken ist zudem, dass das Bali-Abkommen keine Absichtserklärung darstellt. Die vereinbarten Maßnahmen zur Erleichterung der Zollformalitäten sind rechtlich bindend. Gerade diese Bereitschaft der Mitgliedstaaten, Fakten zu schaffen und sich vertraglich zu binden, muss als ein nennenswerter Erfolg für die WTO gewertet werden.

Das Abkommen von Bali erfordert insbesondere von den Entwicklungsländern, massiv in neue Computertechnologie zu investieren. Damit sind ein Reihe von Herausforderungen verbunden: Können Entwicklungsländer eigene Software entwickeln oder müssen sie diese im Ausland kaufen? Entstehen so neue Abhängigkeiten von ausländischer Unterstützung, die diese Länder schwächt?

Gewonnen haben in Bali vor allem diejenigen, die in der multilateralen Handelsordnung nach wie vor den Königsweg für die Regulierung von internationalen Wirtschaftsbeziehungen sehen. Das Argument, die WTO könne jenseits von Absichtserklärungen keine Abschlüsse liefern, hat ein wenig an Kraft verloren. Zugleich war das Signal von Bali zu schwach, um die Fortsetzung des von den WTO-Mitgliedsländern verfolgten handelspolitischen Kurses zu verhindern. Auch künftig werden kleine und große, mächtige und weniger mächtige Staaten danach streben, ihre Wirtschaftsbeziehungen außerhalb der WTO zu regeln.

Konkurrenz zwischen multi- und bilateralen Abkommen

Deshalb bleibt es auch nach Bali eine der Hauptaufgaben der Politik, an einer Renaissance der WTO zu arbeiten. Besonders Deutschland und die Europäische Union haben ein profundes Interesse an einer einheitlichen, multilateralen Handelsordnung. Deutschland und die Europäische Union haben dabei andere außenwirtschaftspolitische Schwerpunkte als die Vereinigten Staaten von Amerika. Washington arbeitet gegenwärtig an einem Netzwerk von Präferenzabkommen, das die USA in den Mittelpunkt der internationalen Wirtschaftsbeziehungen rücken soll. Wenn sowohl das transpazifische Integrationsprojekt Trans-Pacific Partnership (TPP) als auch das Transatlantische Handels- und Investitionsabkommen (TTIP) implementiert werden wür-

den, hätten die USA eine Reihe von geostrategischen Zielen erreicht: Die wichtigsten asiatischen und europäischen Volkswirtschaften wären mit den USA wirtschaftlich eng verbunden, während die Volksrepublik China ökonomisch isoliert wäre. Es liegt auf der Hand, dass insbesondere Deutschland an der wirtschaftlichen Isolierung Chinas kein Interesse haben kann.

Die USA, ein Nettoexporteur von Patenten und geistigem Eigentum, versuchen in diesen Abkommen Maßnahmen zum Schutz ihrer Unternehmen durchsetzen, die weit über die Standards der WTO hinaus reichen. Schon in den Abkommen der USA mit kleineren Ländern, etwa Australien, haben die USA Maßnahmen durchgesetzt, die den Schutz geistigen Einkommens zu Gunsten amerikanischer Anbieter verstärkt haben. Die dort verwendete Blaupause wird auch in den gegenwärtigen verhandelten Abkommen zumindest als amerikanische Verhandlungsposition genutzt werden. In klassisch merkantilistischer Manier versuchen die USA genau dort, wo amerikanische Unternehmen Wettbewerbsvorteile haben, weit reichende Regulierungen durchzusetzen, während in anderen Feldern, etwa der Landwirtschaft, das amerikanischen Bauern gewährte Schutzniveau erhalten werden soll.

Diesen gefährlichen Weg hat das Bali-Abkommen nicht gestoppt. Nach wie vor werden immer neue Freihandelsabkommen geschaffen. Zum 31. Juli 2013 waren 379 Abkommen in Kraft, während über knapp 200 weitere Verträge noch verhandelt wird. Die WTO kann die Mitgliedstaaten nicht davon abhalten, durch die Gründung von großen und kleinen Präferenzabkommen die multilaterale Ordnung zu schwächen. Nach 1945 war die Handelsordnung geprägt vom Art. 1 des GATT-Vertrages, der Meistbegünstigungsklausel. Dieser Kern der multilateralen Ordnung wird nun peu à peu geschwächt. Der Ausschluss von Drittstaaten wird wieder zur Norm. Dies ist eine sowohl politisch als auch ökonomisch gefährliche Entwicklung.

Politisch ist dieser Trend deshalb so brisant, weil er wie in den 1930er Jahren die Entstehung rivalisierender Blöcke ermöglicht. Bemerkenswert ist, dass insbesondere die USA durch die Großprojekte TPP und TTIP die von Amerika maßgeblich geprägte Handelsordnung unterminieren und letztlich zerstören. Multilaterale Kooperation wird ersetzt durch von Macht und Hierarchie geprägte Wirtschaftsbeziehungen. Die entstehende multipolare Ordnung wird fragiler sein als es die bisherigen Ordnungen waren. Sowohl die bipolare Konstellation bis 1991 als auch die folgende unipolare Phase waren durch vergleichsweise stabile internationale Beziehungen geprägt.

Ebenso schwer wiegen die ökonomischen Argumente gegen Präferenzabkommen. Die Vielzahl von Freihandelszonen, die alle eigene Verfahren und Regeln kennen, erschwert

den grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungshandel in vielen Fällen. Gerade für kleine und mittelgroße Unternehmen ist es nahezu unmöglich, die von Abkommen zu Abkommen unterschiedlichen Regularien, etwa zum Warenursprung, zu verstehen. Der heute entstehende regulatorische Flickenteppich verteuert den Handel und verhindert im schlimmsten Fall die Vertiefung der internationalen Arbeitsteilung.

Fast alle Handelsökonomien teilen die Einschätzung, dass Freihandelszonen im Vergleich zur multilateralen Ordnung erhebliche Nachteile aufweisen. Warum aber verfolgen die Mitgliedstaaten der WTO eine Politik, die der Organisation Schaden zufügt? Warum gelingt es nicht, zur multilateralen Ordnung zurückzukehren? Und was sind die Gründe, die die WTO selbst daran hindern, schärfer gegen den Missbrauch des Artikels 24 des GATT-Vertrages, der Freihandelszonen nur unter bestimmten Bedingungen erlaubt, vorzugehen?

Die Inaktivität der WTO ist am leichtesten zu erklären. Die Welthandelsorganisation kann keine Sanktionen über die Mitgliedstaaten verhängen. Die Mitgliedstaaten, nicht die WTO, haben die Macht, bestimmte Regeln zu beschließen. Auch die Durchsetzung der existierenden Bestimmungen zu Freihandelsabkommen bedarf eines klagenden Mitgliedslandes. Da alle WTO-Mitgliedstaaten – mit Ausnahme der Mongolei – an Freihandelsabkommen beteiligt sind, ist dieser Kontrollmechanismus gelähmt.

Die Gründe für die Abkehr von der multilateralen Ordnung liegen also in den Mitgliedstaaten. Während die WTO und zuvor das GATT für Interessengruppen in den Mitgliedstaaten über Jahrzehnte hinweg die effizienteste Institution zur Liberalisierung des internationalen Waren- und Dienstleistungshandels zu sein schien, so haben diese Funktion heute bi- und plurilaterale Handelsabkommen übernommen. In Deutschland etwa hat sich der Bundesverband der deutschen Industrie (BDI) lange für die multilaterale Ordnung ausgesprochen. Erst zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts änderte der BDI seine handelspolitischen Ziele und setzt seitdem auf Freihandelsabkommen.

Ursache für diese Neuausrichtung war nicht zuletzt eine Entscheidung des damaligen WTO-Generaldirektors Mike Moore bei der Eröffnung der Verhandlungen zur Doha-Runde im November 2001. In diesem turbulenten Jahr sah sich Moore in der Pflicht, eine besonders die Interessen der Entwicklungsländer berücksichtigende Eröffnungsrede zu halten. Ohne dafür ein Mandat der Handelsminister zu haben entschied Moore, die Doha-Runde als Entwicklungsrunde zu bezeichnen. Diese Entscheidung hatte nun zwei Folgen. Erstens glaubten zahlreiche Entwicklungsländer, dass die Doha-Runde vor allem den Zweck hätte, Benachteiligungen der Entwicklungsländer zu beseitigen. Dies er-

schwerte die Verhandlungsführung außerordentlich und brachte die Runde schon früh, im September 2003 im mexikanischen Cancún, in eine schwere Krise. Die heftige Kritik an der WTO durch westliche Nichtregierungsorganisationen – etwa Oxfam – verstärkte den Druck auf die Industrieländer, den weniger entwickelten Ökonomien Konzessionen zu gewähren.

Noch gravierender war indes die zweite Folge von Moores einsamer Entscheidung. Die traditionellen Förderer der WTO, etwa Industrieverbände der OECD-Länder, kehrten der WTO den Rücken und konzentrierten ihre Lobbyarbeit auf Freihandelsabkommen. Die Regierungen der Industrieländer – einschließlich der Kommission der Europäischen Union – gaben dem Werben der Interessengruppen nach und verstärkten die Anstrengungen zur Schaffung neuer präferentieller Handelsabkommen. Auf der Strecke blieb die Welthandelsorganisation.

Produkte der Informationstechnologie. Das Abkommen trat erst dann in Kraft, als 90% des weltweiten Handels dieser Produktkategorie abgedeckt wurden. Schon 1997 wurde dieser Schwellenwert erreicht. Heute haben 70 Länder das Abkommen unterzeichnet, und 97% des weltweiten Handels in Produkten der Informationstechnologie werden mit diesem Abkommen erfasst.

Nach dem Abschluss von Bali hat WTO-Generaldirektor Azevêdo nun die Chance, neue Wege zu beschreiten und innovative Formen der Regulierung des Handels in die Diskussion zu bringen. Die Zukunft der WTO liegt nicht in einem Abschluss der Doha-Runde, sondern in kleinen, inkrementellen Schritten. Bali hat gezeigt, dass unterhalb des großen Wurfes Abschlüsse möglich sind. Der Abschluss von Bali hat neue Chancen eröffnet. Es ist die Aufgabe der Mitgliedstaaten der WTO, diese Chance im Laufe des Jahres 2014 zu nutzen.

Wie Blockaden überwinden?

Der Abschluss von Bali hat an dieser fatalen Konstellation nichts geändert. Nach wie vor ist ein Abschluss der Doha-Runde ein kaum erreichbares Ziel. Neben der Hinwendung zu Freihandelsabkommen haben die Mitgliedsländer der WTO noch keine Antwort auf die Frage gefunden, ob die starre Konstruktion der Doha-Runde nicht durch flexiblere Verfahren ersetzt werden könnte, um doch noch einen Abschluss zu erreichen. Gegenwärtig gilt, dass die Verhandlungsergebnisse entweder im Paket oder gar nicht verabschiedet werden (»Single Undertaking«). Alle Mitgliedsländer müssen der kompletten Vereinbarung zustimmen – oder es gibt kein Ergebnis.

Dieses Verfahren wird schon seit einigen Jahren kritisiert. Schon im Jahr 2007 schlug eine von der britischen University of Warwick einsetzte Kommission den Übergang zu einer variablen Geometrie und zu Teilabkommen unter dem Dach der WTO vor. Der Vorschlag war, dass Staaten, die auf bestimmten Feldern neue Regulierungen umsetzen wollen, dies auch ohne Zustimmung sämtlicher anderen Mitgliedstaaten tun dürfen. Erlaubt werden sollte die Schaffung von Clubs unter dem Dach der WTO. Allerdings sollten die Regeln der Clubs auch den anderen Mitgliedsländern zur Verfügung stehen. Anders als in Freihandelsabkommen sollte die Meistbegünstigungsklausel in diesen »Koalitionen der Willigen« Gültigkeit haben.¹

Ein Beispiel für erfolgreiche plurilaterale Regulierung ist das »Information Technology Agreement« aus dem Jahr 1996. Die teilnehmenden Länder vereinbarten Zollfreiheit für Pro-

¹ Der Abschlussbericht der »Warwick Commission on the Future of the Multilateral Trading System« ist online verfügbar unter http://www2.warwick.ac.uk/research/warwickcommission/worldtrade/report/uw_warcomm_tradereport_07.pdf.



Christoph Herrmann*

Je niedriger die Erwartungen, desto größer die Freude!

Die öffentlich geäußerte Freude über die erfolgreiche Ministerkonferenz von Bali sagt mehr über den allgemeinen Zustand der WTO aus als über die Inhalte des Bali-Pakets.

Als vor 20 Jahren in Marrakesch die Schlussakte der Uruguay-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) unterzeichnet und damit (mit Wirkung zum 1. Januar 1995) die nur provisorisch anwendbaren und sich zudem als Flickenteppich darstellenden Zusatzabkommen zum GATT durch das Übereinkommen zur Errichtung der Welt handelsorganisation (WTO) abgelöst bzw. in ein systematisches Regelwerk überführt wurden, stellte dies einen Quantensprung in der rechtlichen Ausgestaltung der Weltwirtschaftsordnung dar. Die am 1. Januar 1995 gegründete WTO, die das vorherige GATT-Sekretariat in Genf ersetzte, blickt seitdem auf eine wechselvolle Geschichte zurück. Die Zahl der WTO-Mitglieder hat sich seit 1995 von 76 auf bald 160 verdoppelt. Spätestens seit dem Beitritt Chinas Ende 2001 sowie Russlands 2012 stellt die WTO eine tatsächlich universale internationale Organisation dar, deren Regeln auf deutlich über 95% des Welthandels Anwendung finden (wenn man den Intra-EU-Handel außer Acht lässt).

Von den zwei Kernaufgaben, die der WTO in Art. III des WTO-Abkommens übertragen sind, der Verwaltung der Abkommen inklusive der Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Mitgliedern einerseits und der Bereitstellung eines Forums für Verhandlungen zwischen den Mitgliedern andererseits, hat sie lange Zeit nur die erste Funktion zufriedenstellend erfüllt. Der Streitbeilegungsmechanismus nach dem *Dispute Settlement Understanding (DSU)*, durch den das Streitbeilegungsverfahren seit 1995 weitgehend gerichtsförmig und für die Mitglieder der WTO verbindlich gemacht worden ist, wird überwiegend als der effektivste völkerrecht-

liche Mechanismus zur Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Staaten überhaupt angesehen. Die Möglichkeit einer Revision zum Appellate Body, die Qualifikation der Mitglieder desselben sowie die Qualität seiner Entscheidungen sichern dem Mechanismus eine hohe Reputation, Akzeptanz und zugleich Legitimation. 474 vor die WTO gebrachte Streitigkeiten seit 1995 demonstrieren dies eindrucksvoll.

Deutlich weniger erfolgreich war die WTO hingegen darin, die Verhandlungen zwischen ihren Mitgliedern über eine weitere Handelsliberalisierung, die nur durch vertragliche Vereinbarungen und jedenfalls faktisch nur im Konsens der Mitglieder der Organisation erfolgen kann, voranzubringen. In den ersten Jahren wurden unter dem Dach der WTO zumindest noch zusätzliche Protokolle zum Allgemeinen Abkommen über den Dienstleistungshandel (GATS) und ein Abkommen über die Zollfreiheit für Produkte der Informationstechnologie (ITA) vereinbart und auf der Ministerkonferenz von Singapur 1996 die Themen Handel und Investitionen, Handel und Wettbewerb sowie Transparenz des öffentlichen Beschaffungswesens auf die Tagesordnung der WTO gesetzt. Selbst auf Grundlage der sog. *built-in-Agenda* in den Bereichen Landwirtschaft (Art. 20 des Landwirtschaftsabkommens), Dienstleistungen (Art. 19 GATS) und Schutz geographischer Herkunftsangaben (Art. 23.4 TRIPS) hatte es jedoch keinen substantiellen Verhandlungsfortschritt gegeben. Zu einem erneuten Anlauf für umfassende Verhandlungen kam es erst im November 2001 im Rahmen der Ministerkonferenz von Doha, durch die die »Doha-Entwicklungsrunde« auf Grundlage der sog. *Doha Development Agenda (DDA)* in Gang gesetzt wurde. Dass der ursprüngliche Plan, diese Verhandlungsrunde innerhalb von vier Jahren abzuschließen, illusorisch war, muss jedem Beobachter klar gewesen sein. Dass allerdings auch zwölf Jahre nach Beginn der Doha-Runde noch immer kein umfassendes Ergebnis erzielt worden sein würde, hatten wahrscheinlich selbst Pessimisten nicht vermutet. Der *single undertaking approach*, wonach alle in den von der umfangreichen DDA abgedeckten Verhandlungsfeldern erzielten Ergebnisse als Ganzes abgeschlossen werden sollen, macht einen Erfolg einerseits schwierig, ist andererseits aber auch unverzichtbar, um *free-riding* zu vermeiden und damit möglicherweise gleichzeitig Grundvoraussetzung dafür, dass überhaupt ein Verhandlungsergebnis erzielt werden kann. Im Übrigen steht es den Mitgliedern frei, einzelne Abkommen vorzeitig entweder provisorisch oder sogar rechtsverbindlich zu vereinbaren, was im Hinblick auf eine Änderung des TRIPS in Bezug auf Exportzwangslizenzen für patentgeschützte Medikamente (2003 und 2005), auf einen Transparenzmechanismus für regionale Handelsabkommen (2006) und schlussendlich für das – allerdings nur von 42 WTO-Mitglieder unterzeichnete – Abkommen zum öffentlichen Beschaffungswesen (GPA neu, 2012) auch passiert ist. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass die Änderung des TRIPS aus dem Jahr 2005 auch acht Jahre später in Er-

* Prof. Dr. Christoph Herrmann, LL.M., ist Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht, Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht an der Universität Passau.

mangelung einer Ratifikation durch zwei Drittel der WTO-Mitglieder immer noch nicht in Kraft getreten ist, genauso wenig wie das neue GPA von 2012. Für die meisten Themenfelder blieb es auf den WTO-Ministerkonferenzen von Cancún, Hongkong und Genf jedoch lediglich bei Zwischenergebnissen, durch die zwar die Struktur und die Themen der fortgesetzten Verhandlungen eingeengt und vorgeprägt werden konnten, ohne dass jedoch inhaltlich echte Durchbrüche erzielt wurden. Die Themen Handel und Investitionen sowie Handel und Wettbewerb wurden von der Verhandlungsagenda vielmehr wieder ganz gestrichen, und die Gesamtverhandlungen lagen seit 2011 auch offiziell im Wachkoma.

In Reaktion auf diesen weitgehenden Stillstand bzw. das langsame Vorankommen der Verhandlungen, die mehrfach ruhten oder kurz vor dem vollständigen Scheitern standen, haben die wichtigen Mitglieder der WTO ihre Verhandlungen über regionale Handelsabkommen erheblich intensiviert. So hat die Europäische Union zwischenzeitlich mit zahlreichen ihrer wichtigsten Handelspartner Freihandelsabkommen oder weiterreichende ökonomische Partnerschaftsabkommen entweder bereits abgeschlossen (insbesondere Südkorea und Singapur), steht kurz vor der formalen Unterzeichnung (Kanada – CETA) oder hat die Verhandlungen aufgenommen (insbesondere USA (TTIP), Japan, Brasilien, Indien und Thailand). Seitdem die Kompetenzen der Europäischen Union in den Bereichen Dienstleistungshandel und Handelsaspekte der Rechte des geistigen Eigentums durch den Vertrag von Lissabon zu ausschließlichen Zuständigkeiten geworden sind und der EU gleichzeitig auch die ausschließliche Zuständigkeit für ausländische Direktinvestitionen übertragen wurde (Art. 3 Abs. 1 lit. e), Art. 206, 207 AEUV), umfassen diese Verhandlungen auch Kapitel über Investitionsschutz und Investor-Staat-Schiedsgerichtsbarkeit. Sollten diese Verhandlungen sämtlich zu Ergebnissen führen, was angesichts des ebenfalls durch den Vertrag von Lissabon eingeführten Zustimmungserfordernisses durch das Europäische Parlament mitnichten selbstverständlich ist, so wird die EU bereits in wenigen Jahren nicht einmal mehr gegenüber einer Handvoll Ländern allgemeine Meistbegünstigungszölle anwenden. Die rechtlichen Verpflichtungen in vielen der genannten Abkommen gehen – abgesehen von der Zollbeseitigung – ohnehin über die Verpflichtungen im Rahmen der WTO hinaus (WTO-plus). Der Befund für die USA ist ähnlich. Hier liegt der Schwerpunkt mittlerweile – nach dem Scheitern der Bemühungen um eine ganz Amerika umfassende Freihandelszone (FTAA) – auf der Transpazifischen Partnerschaft (TPP). Insbesondere die sog. *mega-regionals* TTIP und TPP werden häufig und auch sicherlich nicht ganz zu Unrecht als Bedrohung für die Bedeutung der WTO angesehen; aber selbst innerhalb der WTO zeigten sich zuletzt mit dem Beginn der Verhandlungen über das Trade in Services Agreement (TISA) zwischen lediglich etwa 20 WTO-Mitgliedern erste Auflösungstendenzen.

Behält man diese Entwicklungen der vergangenen Dekade im Blick, so relativiert sich der Erfolg von Bali im Dezember 2013 doch erheblich, wenngleich die Tatsache, dass überhaupt ein multilateraler Kompromiss zu mehreren Themen gefunden werden konnte, ein Lebenszeichen der Organisation sowie nach den zuvor erneut stockenden und auf Bali selbst vor dem Scheitern stehenden Verhandlungen auch eine Überraschung ist. Ob die übergroßen Hoffnungen für eine Wiederbelebung der Doha-Verhandlungen, die nunmehr an Bali geknüpft werden, allerdings berechtigt sind, wird die Zeit erst erweisen müssen.

Das von der Ministerkonferenz angenommene »Bali Package« besteht aus der zentralen Ministererklärung (WT/MIN(13)/DEC/W/1) sowie 17 durch die Ministerkonferenz angenommenen Entscheidungen, auf die in der Ministererklärung verwiesen wird. Während sieben Entscheidungen die reguläre, auf der Grundlage der bestehenden WTO-Abkommen basierende Arbeit der Ministerkonferenz zum Gegenstand haben (Part I der Ministererklärung), beziehen sich zehn auf die DDA (Part II der Ministererklärung). Part III der Ministererklärung enthält ein Bekenntnis zu weiteren Verhandlungen im Rahmen der DDA und einen Arbeitsauftrag an das für die Steuerung der DDA-Verhandlungen zuständige *Trade Negotiations Committee*, binnen zwölf Monaten ein Arbeitsprogramm für den Abschluss der Verhandlungen zu erarbeiten, wobei die Priorität auf den in Bali nicht rechtsverbindlich gelösten Fragen liegen soll.

Von hervorgehobener Bedeutung sind insbesondere das Abkommen über Handelserleichterungen (*Agreement on Trade Facilitation, ATF*) sowie die Vereinbarungen betreffend den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen und betreffend die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs). Durch das ATF werden mittel- bis langfristig die zollrechtlichen Verfahren bei der Einfuhr und Durchfuhr von Waren vereinheitlicht und vereinfacht werden, was zu erheblichen weltweiten Wohlfahrtsgewinnen führen kann. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass auch das ATF erhebliche Ausnahmen zu Gunsten von Entwicklungsländern vorsieht, deren Einfuhrverfahren oftmals die kompliziertesten sind; überdies bedarf das ATF zunächst auch noch der formalen Vereinbarung als Zusatzabkommen zu den WTO-Verträgen und muss dann von zwei Dritteln der WTO-Mitglieder ratifiziert werden. Wie lange dies dauern wird, ist völlig offen. Auf Seiten der Europäischen Union wird das Abkommen voraussichtlich nur von der EU selbst ratifiziert werden, da es in die ausschließliche Zuständigkeit der EU für die Zollunion und die Gemeinsame Handelspolitik fällt. Daran dürften auch die im ATF vorgesehenen Rechtsschutzanforderungen nichts ändern. Aus Sicht der WTO erschiene es jedenfalls sinnvoll, in Analogie zu Art. IX:1 des WTO-Abkommens diese Ratifikation mit dem Stimmgewicht der 28 Mitglieder zu werten (d.h. als 28 von 159 möglichen Ratifikationen). Besonders umstritten (zwischen den USA und Indien) war vor der Kon-

ferenz von Bali die Frage der öffentlichen Lebensmittelaufkäufe zu Garantiepreisen und deren mögliche Unvereinbarkeit mit den Subventionsgrenzen nach dem WTO-Landwirtschaftsabkommen. Diesbezüglich wurden übergangsweise eine vierjährige Friedenspflicht und die Aufnahme von Verhandlungen über eine dauerhafte Lösung vereinbart.

Insgesamt muss festgehalten werden, dass das Bali-Paket abgesehen vom ATF eher eine Mischung kleiner Lösungen für Einzelprobleme darstellt denn den großen Durchbruch für die Doha-Runde. Weite Teile der DDA, die insbesondere für die Industrienationen wichtig sind (im Bereich Dienstleistungen oder Marktzugang für Nicht-Agrarerzeugnisse) blieben völlig außen vor. So muten auch die euphorischen Reaktionen mitunter etwas überzogen an. Wenn das Bundeswirtschaftsministerium vom »Wunder von Bali« spricht, so mag man nach den Jahren des Stillstands noch zustimmen. Dass die WTO durch dieses Abkommen »gerettet« worden sei (*Karel de Gucht*) oder dass die multilaterale Handelspolitik »zurück« sei (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) erscheint doch übertrieben. Richtig ist, dass die WTO ohne ein greifbares Bali-Ergebnis – abgesehen von der Streitbeilegung, die aber hinsichtlich vieler modernerer Handelsfragen ins Leere läuft – in die Bedeutungslosigkeit abgerutscht wäre. Der Preis, der für die lebenserhaltenden Maßnahmen gezahlt wird, ist allerdings erheblich: Letztlich werden grundlegende Prinzipien, die sicherstellen sollen, dass die Verpflichtungsumfänge innerhalb der WTO weitgehend gleich sind (sieht man einmal von LDCs ab), aufgeweicht oder ganz über Bord geworfen. Der *single undertaking approach* wird praktisch aufgegeben und die WTO fällt – auf der Grundlage des *single undertakings* der Abkommen von 1994 – zurück in die »Balkanisierung«, die das GATT der 1970er und 1980er Jahre prägte. Schlussendlich kann das nicht verwundern. Eine Organisation mit 160 bzw. 132 Mitgliedern (weil die 28 Mitgliedstaaten der EU praktisch nicht mehr separat auftreten können), die dem Consensus-Prinzip in der Entscheidungsfindung verhaftet bleibt, kann in komplexen Regulierungsfragen keine überzeugenden, klaren, strukturierten und für alle akzeptablen Ergebnisse liefern. Sie wird letztlich ein Opfer ihres eigenen, beachtlichen Erfolges. Die rechtliche Erstarrung wäre weniger problematisch, wenn die WTO – wie die EU – über effektive Normsetzungskompetenzen und eine Rechtsprechungsinstanz mit der Fähigkeit zur Rechtsfortbildung verfügte. Gerade dies setzte aber ein Maß an Homogenität und Übereinstimmung in grundlegenden Fragen seitens der Mitglieder voraus, das praktisch nicht gegeben und theoretisch auch kaum vorstellbar ist. Die multilaterale Verrechtlichung des Wirtschaftsvölkerrechts scheint zunehmend an Grenzen zu stoßen, die zu überwinden aus strukturellen und institutionellen Gründen derzeit kaum möglich scheint. Vielleicht erweisen sich diese Grenzen in einigen Jahren als durchlässiger, wenn die großen *mega regionals* ausgehandelt sind und damit die Basis für einen neuen Multilateralisierungs-

schritt geschaffen ist. Zumindest die Hoffnung darauf sollte man sich bewahren.

Literatur

Altenmöller, F. (2014), »Perspektiven der Weiterentwicklung des Welthandelssystems nach der Ministerkonferenz von Bali«, *EuZW* (2), 41.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014), »Das Wunder von Bali: Die multilaterale Handelspolitik ist zurück«, Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, Monatsbericht 1, online verfügbar unter: <http://www.bmwi.de/Dateien/BMWi/PDF/Monatsbericht/schlaglichter-der-wirtschaftspolitik-01-2014,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2012), »Stand der WTO-Welthandelsrunde (Doha Development Agenda – DDA), Stand: Februar 2012«, online verfügbar unter: <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/WTO/wto-handelsrunde-sachstand,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.

de Gucht, K. (2013), »We have saved the WTO«, Press Conference after the 9th Ministerial Conference of the World Trade Organization (WTO)/Bali, Indonesia, 6 December 2013, online verfügbar unter www.europa.eu/comm/trade.

International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) (2013), »Bridges Daily Update«, Ausgabe 5, 7 Dezember.

WTO, Ministerial Conference, Ninth Session, Bali Ministerial Declaration, WT/MIN(13)/DEC/W/1, online verfügbar unter: www.wto.org.

WTO, Ministerial Conference, Ninth Session, Agreement on Trade Facilitation WT/MIN(13)/DEC/W/8, online verfügbar unter: www.wto.org.



Cosimo Beverelli*



Simon Neumüller*



Robert Teh*

Trade Facilitation und die Anzahl der Handelspartner

Definition von Trade Facilitation

Aus Sicht der WTO beschäftigt sich Trade Facilitation (TF) mit der Verbesserung der relevanten GATT-Artikel V (Freedom of Transit), VIII (Fees and Formalities connected with Importation and Exportation) und X (Publication and Administration of Trade Regulations) mit einem Fokus auf die Verfahren und Abläufe der Zollabfertigung. Darüber hinaus ist der Fokus auf die Kooperation der Zollbehörden gerichtet. All diese Aktivitäten belasten den Handel durch Kosten, welche z.B. durch das Bereitstellen von Informationen und durch Zeitverlust entstehen. TF beschäftigt sich mit diesen Vorgängen und mit der Frage, in welcher Weise diese effizienter gestaltet werden können und gleichzeitig nationale Vorschriften gewährleistet bleiben (vgl. Grainger 2011). Dabei wird die Notwendigkeit dieser Vorschriften mit den Anforderungen einer modernen, globalisierten Volkswirtschaft mit vielfach fragmentierten Produktionsprozessen, in denen die Produkteinführungszeit immer mehr zu einem komparativen Vorteil wird, dargestellt.

Es existieren verschiedene Ansätze, um TF empirisch zu messen. Der Ansatz von Moisé et al. (2013) ist es, Indikatoren (TFI) zu entwickeln, die sich an den zwölf Maßnahmen des Trade-Facilitation-Abkommens der WTO orientieren. Diese Indikatoren sind folgenden Bereichen zuzuordnen: Verfügbarkeit von Informationen, Einbeziehung der Internationalen Handelsgemeinschaft, Advance Rulings, Beschwerderichtlinien, Gebührenordnungen, Zollformalitäten, Kooperationen, Consularization, Governance und Transitbestimmungen.

* Economic Research and Statistics Division, WTO.
Die hier ausgedrückten Ansichten sind die der Autoren und entsprechen nicht zwingend denen der WTO und ihren Mitgliedern. © Autoren. Der vorliegende Beitrag basiert auf einer verkürzten Fassung eines anderweitig zur Veröffentlichung vorgesehenen Arbeitspapiers; für weitere Informationen wird darum gebeten die Autoren zu kontaktieren. Wir bedanken uns bei Evdokia Moisé (OECD), Nora Neufeld und Alexander Keck (WTO) für hilfreiche Kommentare und bei der OECD für die Bereitstellung der Daten zu den Trade Facilitation Indicators.

Andere Indikatoren, wie der Logistic's Performance Index (LPI) und die Doing Business Indicators, wurden von der Weltbank entwickelt. Der LPI bezieht sich auf weltweite Umfragen bei Transportunternehmen, die ein Feedback zur Wirtschaftsfreundlichkeit im Logistikbereich geben. Zusätzlich werden Daten zur Qualität der Handelsinfrastruktur erhoben. Im Gegensatz hierzu verwenden die Doing Business Indikatoren Daten zur Zeit und den Kosten des Handels von standardisierten Containern, ohne die Höhe von Zolltarifen einfließen zu lassen.

Generell kann man kritisieren, dass sowohl der LPI als auch die Doing Business Indikatoren stark auf Umfragen basieren. Des Weiteren ist die Datengrundlage in manchen Bereichen sehr dünn und kann somit zu Ungenauigkeiten führen. Martincus et al. (2013) zeigen auf, dass zum Beispiel im Fall von Uruguay nur vier Personen bzw. Firmen für die letzte Ausgabe der Doing Business Indikatoren befragt wurden. Ist man sich dieser Einschränkungen bewusst, so scheint der Ansatz der OECD mit ihren TFI der vielversprechendste zu sein. Ein weiterer Vorteil der TFI ist ihre direkte Vergleichbarkeit mit den einzelnen Artikeln des TF-Abkommens. Der nächste Abschnitt behandelt verschiedene Faktoren von TF und wie diese Handelsvolumen, Wohlfahrtseffekte und Kosten beeinflussen.

TF-Faktoren, die den Handel beeinflussen

Mehr Transparenz, eine Vereinfachung, Vereinheitlichung und ein Festschreiben der Zollverfahren in ein multilaterales Abkommen hat das Potenzial, variable Handelskosten, Verspätungen und Unsicherheiten zu verringern und somit existierende Handelsströme zu vergrößern. Mehrere Autoren haben hierfür empirische Anzeichen gefunden. So zeigen Moisé und Sorescu (2013) den Einfluss von TF auf die Kosten des Handels und weisen darauf hin, dass diese Kosten um bis zu 15,5% verringert werden könnten.

Ein weiterer wichtiger Faktor ist die Zeit, die auf dem Handelsweg verstreicht und durch ineffiziente Grenzformalitäten unnötig verlängert wird. Zaki (2010) berechnet, dass die Zeit des Imports für Entwicklungsländer gleichzusetzen ist mit einer ad valorem Steuer von 34,15%. Hummels und Schaur (2012) zeigen, dass jeder Transittag in etwa 0,6% bis 2% des Warenwertes entspricht und besondere Bedeutung für Intermediärgüter besitzt. Martincus et al. (2013) weisen mit Hilfe von auf Firmenebene erhobener Daten für Uruguay darauf hin, dass eine Erhöhung der Zolluntersuchungen um zwei Tage beim Export zu einer Verringerung von 16,4% der Exporte führt. Darüber hinaus wären die Exporte um 5,9% höher, wenn alle Exporte innerhalb eines Tages abgewickelt würden.

Hufbauer et al. (2013) beziffern die möglichen Zuwächse im Warenhandel der Entwicklungsländer durch den Abschluss eines TF-Abkommens auf 569 Mrd. US-Dollar, was in etwa

einer Steigerung von 10% entspricht. Darüber hinaus sollen die Exporte der Industrieländer um knappe 5% ansteigen. Dem gegenüber stehen Berechnungen von Subramanian et al. (2012), welche die Handelszuwächse der OECD-Staaten bei nur 0,18% sehen und auch in Subsahara-Afrika von einem Anstieg von nur 0,64% ausgehen. Studien, die den Logistics Performance Index verwenden, haben im Schnitt höhere Zuwachsraten weil diese von einer allgemeinen Verbesserung der Infrastruktur ausgehen.

Ein TF-Abkommen hat auch das Potenzial, durch die Verringerung der Fixkosten neue Handelsströme zu schaffen. Ein Beispiel hierfür sind einmalige Kosten, die aufgebracht werden müssen, um Zollformalitäten zu verstehen, oder die Kosten, um sich als Exporteur zu registrieren. Nordas et al. (2006) zeigen den negativen Effekt der Zeit des Exports auf die prinzipielle Wahrscheinlichkeit zu exportieren.

Kosten der Implementierung von TF

Die Kosten eines TF-Abkommens gilt es im Zuge einer Wohlfahrtsanalyse genau zu betrachten. Die Art der Kosten können insgesamt als institutionelle Kosten verstanden werden: neue Zollmechanismen, neue Dienste (Single Window) und neue Arbeitsbereiche (Risikomanagement). Es gibt jedoch einige Aspekte, welche mit einer Kostenersparnis einhergehen. Die Vermeidung von Duplikaten und das Verringern der benötigten Handelsdokumente, welche keine wirtschaftlichen Vorteile bringen und Schmuggelraten nicht reduzieren, sind Beispiele hierfür. Erfolgreich durchgeführte TF-Reformen haben in Bulgarien, Ghana, Peru, den Philippinen und Singapur zu einer verbesserten Kostensituation geführt. Im Gegenzug ist die Einführung von Systemen wie einem verbesserten Risikomanagement mit höheren Kosten verbunden. Die Kosten reichen von 10 000 US-Dollar für die Internetveröffentlichung in Chile bis zu 40 Mill. US-Dollar für Scangeräte in Lesotho (vgl. Moisé (2009)). Anschließend werden einige der oft genannten Aspekte eines TF-Abkommens und die dazugehörigen Kosten genannt:

- a) Single window: Große Varianz der Schätzungen, von 2,8 Mill. US-Dollar für Senegal (vgl. UNECA 2013) bis zu 23 Mill. US-Dollar für Taiwan (WTO).
- b) Risikomanagement: Die Kosten für die Einrichtung bleiben laut Schätzungen unter einer Million US-Dollar (vgl. Moisé 2009).
- c) Veröffentlichung (Internet): Geringe Kosten: zwischen 8 500 US-Dollar (Senegal) und 18 000 US-Dollar (Mozambique) (vgl. Moisé 2009).
- d) Digitalisierung: Die Einführung des ASYCUDA Systems¹ ist mit 1,8 Mill. US-Dollar veranschlagt (WTO).

¹ ASYCUDA ist eine Zollmanagement-Software, die die meisten Handelsabläufe einschließt. ASYCUDA wurde von UNCTAD entwickelt (vgl. auch <http://www.asycuda.org/aboutas.asp>).

- e) Post-clearance audit (PCA): Basierend auf Taiwans Erfahrung belaufen sich die Kosten auf ungefähr 2,6 Mill. US-Dollar (WTO).

Analyse und Ergebnisse

In unseren Berechnungen betrachten wir den Zusammenhang zwischen den TF-Indikatoren der OECD und der Anzahl der Exportdestinationen wie auch der exportierten Produkte. Als Ausgangsbasis dienen die DOTS-Daten des IWF, welche 132 Länder umfassen. Die Anzahl der exportierten Produkte stammen aus der UN-COMTRADE-Datenbank. Folgende Regionen wurden betrachtet: Subsahara-Afrika, MENA-Region, Europa und Zentralasien, Lateinamerika und die Karibik, Südasien sowie Ostasien und die Pazifikstaaten.

Die folgenden Ergebnisse beruhen auf den durchschnittlichen Werten der TF-Indikatoren A bis L. Wie auch Moisé und Sorescu (2013) verwenden wir Daten für 2009 und korrigieren für BIP pro Kopf (konstante 2000 US-Dollar) und die Abgelegenheit eines Landes (vgl. Head und Mayer (2013)). Die hier präsentierten Ergebnisse stammen von OLS-Regressionen, sind jedoch robust, wenn Poisson oder Negativ-Binomial-Regressionen verwendet werden. In einem zweiten Set von Regressionen kontrollieren wir ebenso für die Zeit des Exports (von den Weltbank *Doing Business* Daten). Basierend auf diesen Ergebnissen führten wir ein Gedankenexperiment mittels einer Anhebung der TF-Indikatoren durch, welches den Anstieg der Anzahl der Exportdestinationen und der exportierten Produkte erklärt. Im ersten Szenario erhöht jedes Land, das unter dem regionalen Median liegt, seine TF Indikatoren auf den Wert des Medians. Im zweiten Szenario wird nun der globale Median betrachtet. Ergebnisse werden nur für die durchschnittlichen TF-Indikatoren dargestellt. Detaillierte Ergebnisse für jeden einzelnen Indikator sind auf Nachfrage erhältlich. Aufgrund der Limitierung durch die Verwendung von Querschnittsdaten sowie der Vernachlässigung von General-Equilibrium-Effekten sind die Ergebnisse jedoch mit einer gewissen Vorsicht zu bewerten.

Unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen werden die Ergebnisse nach Regionen sortiert in Tabelle 1 und Tabelle 2 präsentiert. Es ist wichtig, sich vor Augen zu führen, dass die maximale Anzahl von Exportdestinationen bei 125 liegt und höchstens 1 222 HS4 Produktkategorien exportiert werden können.

Die Zahl der neuen Exportmärkte rangiert zwischen vier bis zwölf und ist positiv für alle Regionen. Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass Länder in Lateinamerika und der Karibik am meisten von einer Verbesserung ihrer TF-Indikatoren profitieren würden.

Tab. 1
Anzahl der zusätzlichen bedienten Exportmärkte, 1. Szenario

	Anzahl der zusätzlichen bedienten Exportmärkte	
	kleine Schätzung	große Schätzung
Subsahara-Afrika	9	10
Ostasien und die Pazifikstaaten	5	6
Europa und Zentralasien	6	6
Lateinamerika und die Karibik	10	12
MENA-Region	4	4
Südasien	4	5

Quelle: WTO.

Tab. 2
Anzahl der zusätzlichen Exportprodukte (HS4), 1. Szenario

	Anzahl der zusätzlichen Exportprodukte (HS4)	
	kleine Schätzung	große Schätzung
Subsahara-Afrika	116	118
Ostasien und die Pazifikstaaten	76	78
Europa und Zentralasien	91	93
Lateinamerika und die Karibik	155	158
MENA-Region	50	51
Südasien	57	58

Quelle: WTO.

Schätzungen zur Anzahl der zusätzlich exportierten HS4 Produktkategorien reichen von 50 bis zu 158. Wie zuvor, sind die größten Zuwächse in Lateinamerika und der Karibik zu verzeichnen. In Subsahara-Afrika sind die Zunahmen ebenfalls groß.

Es ist augenscheinlich, dass im zweiten Szenario die Regionen, die am weitesten vom globalen Median entfernt sind, höhere Steigerungen aufweisen. Dies führt dazu, dass sowohl Subsahara-Afrika wie auch die MENA-Region überdurchschnittlich profitieren. Insgesamt sind die Ergebnisse hier aber sehr ähnlich.

Trotz zum Teil nicht zu vernachlässigender Kosten zur Einführung verschiedener Maßnahmen der TF-Reformen weisen viele Anzeichen darauf hin, dass eine erfolgreiche Umsetzung dieser Reformen zu einem Anstieg des Handels führt und so zu einer Wohlfahrtsverbesserung beiträgt. Unsere Studie zeigt, dass insbesondere die Erschließung neuer Absatzmärkte und der Export neuer Produktgruppen eine positive Wirkung auf die Weltwirtschaft haben kann. Nun liegt es an der Staatengemeinschaft, das beschlossene Abkommen umzusetzen, und ihm so zu einem langfristigen Erfolg zu verhelfen.

Literatur

Grainger, A. (2011), »Trade Facilitation: A Conceptual Review«, *Journal of World Trade* 45(1), 39–62.

Head, K. und T. Mayer (2013), »Gravity equations: Workhorse, toolkit, and cookbook«, Sciences Po Economics Discussion Papers 2013-02.

Hufbauer, G., J. Schott, C. Cimino und J. Muir (2013), *Payoff from the World trade agenda*, Peterson Institute for International Economics. Report to the ICC Research Foundation.

Hummels, D. und G. Schaur (2012), »Time as a trade barrier«, NBER Working Paper No. 17758.

Martincus, C.V., J. Carballo und A. Graziano (2013), »Customs as Doorkeepers: What Are Their Effects on International Trade?«, unveröffentlichtes Working Paper.

Moisé, E. (2009), *OECD Trade Policy Studies Overcoming Border Bottlenecks: The Costs and Benefits of TF*, OECD Publishing, Paris.

Moisé, E. und S. Sorescu (2013), *TF Indicators: The Potential Impact of TF on Developing Countries' Trade*, (No. 144), OECD Publishing, Paris.

Nordas, H., E. Pinali und M. Geloso Grosso (2006), »Logistics and time as a trade barrier«, OECD Trade Policy Working Paper, No. 35.

Subramanian, U. (2012), »Trade Logistics Reforms«, *World Bank viewpoint*.

UNECA (2013), *TF from an African Perspective*.

Zaki, C. (2010), »Does Trade Facilitation Matter in Bilateral Trade?«, unveröffentlichtes Working Paper.



Richard Senti*

Die WTO-Ministerkonferenz von Bali 2013: »Die handelspolitische Kraft des Faktischen«

Nach Art. IV.1 der WTO-Vereinbarung tritt die Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) mindestens einmal alle zwei Jahre zusammen und »nimmt die Aufgaben der WTO wahr und trifft die dafür erforderlichen Maßnahmen.« Die bisherigen Ministerkonferenzen der WTO schreiben je ihre eigene Geschichte. Die ersten beiden Treffen in Singapur (1996) und Genf (1998) befassten sich mit den noch offenen Fragen der vorangegangenen Uruguay-Runde. Die Konferenz von Seattle (1999) endete im Chaos (»the battle of Seattle«). Die Doha-Konferenz (2001) wartete mit einem Programm auf, das bis heute zwischen Hoffen und Bangen zerredet wird. Cancún (2003) erlitt einen Abbruch. Und die Konferenzen von Hongkong (2005) und Genf (2009 und 2011) verblassten in der Erfolglosigkeit der Doha-Runde.

In der vom 3. bis 7. Dezember 2013 in Bali durchgeführten neunten WTO-Ministerkonferenz hat Roberto Azevêdo, der neue Generaldirektor der WTO, den Versuch unternommen, einige seit Jahren anstehende Probleme der Welthandelsordnung aufzuarbeiten und die ins Stocken geratene Doha-Runde zu beleben. Der folgende Beitrag vermittelt einen Überblick über die in Bali getroffenen Entscheide und fragt anschließend nach dem Stellenwert der Verhandlungsergebnisse.¹

Die allgemeinen Verhandlungsthemen

Die allgemeinen Themen beziehen sich auf die Streitschlichtung im Abkommen über die handelsrelevanten Eigentumsrechte (TRIPS), die Informationstechnik, die Probleme der »kleinen« Handelspartner, »Aid for Trade« und den Techno-

logietransfer zwischen den Industriestaaten und den wirtschaftlich schwachen Handelspartnern.²

Im Gegensatz zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) und dem Allgemeinen Dienstleistungsabkommen (GATS) hält Art. 64.2 TRIPS fest, dass TRIPS-Partner, die andere Handelspartner schädigen, ohne dabei den WTO-Vertrag zu verletzen, nicht eingeklagt werden dürfen (Schutz vor »Non-violation complaints«).³ Dies trifft beispielsweise zu, wenn ein Land den Markenschutz im Sinne des TRIPS gewährt, die Registrierung der Marke aber derart kompliziert gestaltet, dass letztlich die Begünstigung dahinfällt. Die Mehrheit der WTO-Mitglieder wehrt sich seit jeher gegen die Aufhebung dieser Ausnahme und vertagt das Dossier von Konferenz zu Konferenz. Die Minister haben in Bali einer nochmaligen Verlängerung dieses Schutzes zugestimmt, verlangen aber vom TRIPS-Rat, die Frage der »Non-violation complaints« bis zur nächsten Ministerkonferenz 2015 im Sinne von Art. XXIII.1 (b) und (c) GATT zu klären.⁴

Ein weiterer Entscheid des Ministerrats bezieht sich auf die Internationale Informationstechnik (»Information technology«, Internet »E-commerce«, »Cloud computing« usw.). Seit 1998 verfolgt die WTO-Arbeitsgruppe »Work Programme on Electronic Commerce« das Ziel, die im Güter- und Dienstleistungshandel verwendete Telekommunikation zu vereinheitlichen. Der Ministerrat verlangt von der Arbeitsgruppe, ihre Bemühungen bis zur Ministerkonferenz 2015 fortzusetzen.⁵

Im Jahr 2001 hat der Allgemeine Rat der WTO den Ausschuss Handel und Entwicklung (»Committee on Trade and Development, CTD«) mit der Aufgabe betraut, die Handelsposition der »kleinen« Partner wie Barbados, Belize, Mauretanien usw. zu klären.⁶ Zur Diskussion stehen die Zollpräferenzen sowie die Lockerung der noch geltenden Reziprozitätsbedingungen. Da sich bisher keine Lösungsvorschläge abzeichneten, hat die Ministerkonferenz von Bali den Entschluss gefasst, die Position der »kleinen« Partner im Rahmen des Ausschusses Handel und Entwicklung weiterzuverfolgen.⁷

Der nächste Entscheid der Konferenz betrifft die Entwicklungshilfe in Form von »Aid for Trade«. Die geltende Welthandelsordnung gründet auf der Überzeugung, dass ein freier Handel auch für Entwicklungsländer von Vorteil ist. Die Realisierung von Handelsgewinnen setzt aber eine entsprechende Exportinfrastruktur voraus, effiziente Verkehrs- und Kommunikationsnetze, ausgebaute Flug- und Meerhäfen sowie Fachkräfte in Produktion, Lagerung und Spedition.

² In der Reihenfolge der Minister-Deklaration.

³ Vgl. www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/nonviolation_background_e.htm.

⁴ WT/MIN(13)/31, WT/L/906, 11. Dezember 2013.

⁵ WT/MIN(13)/32, WT/L/907, 11. Dezember 2013.

⁶ Das Attribut »klein« wird von der WTO nicht definiert.

⁷ WT/MIN(13)/33, WT/L/908, 11. Dezember 2013.

* Prof. em. Dr. Richard Senti, ETH Zürich.

¹ Bali Ministerial Declaration, WT/MIN(13), 11. Dezember 2013.

Die Schaffung dieser Voraussetzungen obliegt seit der Hongkong-Konferenz 2005 der »Task force« für »Aid for Trade«. Die Minister forderten in Bali den Generaldirektor der WTO auf, das »Aid for Trade«-Programm von 2005 fortzuführen und bei der Ministerkonferenz 2015 Verbesserungspläne vorzulegen.⁸

An letzter Stelle entschieden sich die Minister für die weitere Bearbeitung des Technologietransfer-Programms. Die in Doha im Jahr 2001 geschaffene und in Hongkong im Jahr 2005 bestätigte Arbeitsgruppe soll ihre Beratungen über den »Technologietransfer« bis zur Konferenz 2015 fortsetzen.⁹

Allen fünf Entscheidungen liegt die Absicht zugrunde, die in den letzten Jahren aufgenommenen Arbeiten weiterzuführen und, wenn immer möglich, bis 2015 abzuschließen.

Die Themen der Doha-Runde

Die Ministerkonferenz von Bali behandelte vier Themen der Doha-Runde, die Grenzabfertigung, den Agrarhandel, die Baumwollprobleme und die Entwicklungspolitik.

Die erleichterte Grenzabfertigung

Die Idee, die Grenzabfertigung des Handels zu erleichtern, geht auf die Ministerkonferenz 1996 von Singapur zurück. Die vier »Singapore issues« waren: Wettbewerb, Investitionen, Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen und Erleichterung der Grenzabfertigung. Die ersten drei Themen sind im Verlauf der Jahre fallen gelassen worden. Die erleichterte Grenzabfertigung verblieb auf der Tagesliste und wurde dem Ministerrat in Form eines Vertrags (»Agreement on trade facilitating«) vorgelegt. Die Minister haben der Vereinbarung zugestimmt. Das Abkommen wird Ende Juli 2014 dem Allgemeinen Rat der WTO und Ende Juli 2015 den Mitgliedern der WTO zur Annahme vorgelegt.¹⁰

Der erste Teil des Abkommens verpflichtet die WTO-Mitglieder, die Grenzabfertigung des Handels zeitlich zu beschleunigen, zu vereinfachen und zu verbilligen sowie die vorgegebenen Fristen, angewandten Verfahrensmethoden und anfallenden Abfertigungskosten zu veröffentlichen. Der zweite Teil der Vereinbarung bezieht sich auf die wirtschaftlich schwachen Staaten. Die Industrieländer verpflichten sich, die Entwicklungsländer bei der Umsetzung des Abkommens zu unterstützen. Die ganz armen Länder sind von jeglichen Auflagen ausgenommen.

⁸ WT/MIN(13)/34, WT/L/909, 11. Dezember 2013.

⁹ WT/MIN(13)/35, WT/L/910, 11. Dezember 2013.

¹⁰ T/MIN(13)/36, WT/L/911, 11. Dezember 2013.

Der Agrarhandel

Im Agrarhandel stehen vor allem zwei Themen zur Diskussion, die staatlichen Stützungskäufe und die Regelung der Importquoten.¹¹

Indien bestand auf dem Recht, einheimische Agrarprodukte im Wert von jährlich 21 Mrd. US-Dollar aufkaufen zu dürfen, ohne dadurch der Subventionsverletzung bezichtigt zu werden. Indien verteidigte die »peace clause« mit der Zusicherung, die staatlich erworbenen Nahrungsmittel an bedürftige Bevölkerungsgruppen im Inland abzugeben und auf Auslandverkäufe zu verzichten. Die anfänglich vom Rat verlangte zeitliche Befristung wird neu nach vier Jahren automatisch verlängert, wenn bis dahin keine endgültige WTO-Subventionsregelung zustande kommt. Damit erfährt die indische Subventionsregelung mit großer Wahrscheinlichkeit den Charakter einer dauerhaften Praxis.¹²

Ein weiteres Thema der Konferenz bildete die in der Landwirtschaft angewandte Zollkontingentierung.¹³ In der Uruguay-Runde ist anstelle des traditionellen Importkontingents, das eine bestimmte Importmenge zulässt und anschließend die Grenzen vollständig schließt, das Zollkontingent getreten. Das Zollkontingent beschränkt sich auf eine vorgegebene Menge zu einem Null- oder niedrigen Zoll (Innerkontingentszoll), lässt aber die Grenze für weitere Importe zu einem höheren Zoll (Außerkontingentszoll) offen. Im Verlauf der letzten Jahre ist der Verdacht aufgekommen, einzelne Handelspartner würden ihre Kontingente administrativ derart aufwendig verwalten, dass die zugestandenen Quoten nicht ausgenutzt und dadurch die einheimischen Anbieter geschützt werden. Ob dies insbesondere für China zutrifft, wie einzelne Medien wahrhaben wollen, ist nicht einfach zu beurteilen. Auch in unseren Breitengraden werden die Freikontingente mit Inbrunst verwaltet, versteigert und nach unterschiedlichen Kriterien zugeteilt. Die Konferenz von Bali fordert die einzelnen Handelspartner zu mehr Transparenz auf.

Die Baumwollprobleme

Die Regelung des Baumwollhandels steht seit jeher auf den Tageslisten des Allgemeinen WTO-Rats und der Ministerkonferenzen.¹⁴ Vor rund zehn Jahren haben der Allgemeine Rat der WTO und die Ministerkonferenz von Hongkong zwei Ziele vorgegeben: die Abschaffung der Exportsubventionen und die Beseitigung der Quoten und Zölle auf Baumwollimporten aus ganz armen Ländern. Die Ministerkonferenz von Bali hat diese Themen aufgegriffen und die Industrieländer

¹¹ Die Deklaration erwähnt in Ergänzung zu den hier vorgestellten Themen auch die »General Services«, die dem Anhang 2 Ziff. 2 des WTO-Agrarabkommens beizufügen sind, sowie die Agrarexportsubventionen gemäß Art. 20 des WTO-Agrarabkommens. Vgl. WT/MIN(13)/37, WT/L/912, 11. Dezember 2013, und WT/MIN(13)/40, WT/L/915, 11. Dezember 2013.

¹² WT/MIN(13)/38, WT/L/913, 11. Dezember 2013.

¹³ WT/MIN(13)/39, WT/L/914, 11. Dezember 2013.

¹⁴ WT/MIN(13)/41, WT/L/916, 11. Dezember 2013.

ermahnt, die Baumwollimporte aus den wirtschaftlich besonders schwachen Staaten zu fördern. Gleichzeitig beauftragte die Konferenz den Generaldirektor der WTO, das Baumwollthema an der nächsten Ministerkonferenz erneut einzubringen.

Die Entwicklungspolitik

Schließlich schenkte die Ministerkonferenz 2013 der Handelspolitik der Entwicklungsländer besondere Beachtung.¹⁵ Ohne konkrete Beschlüsse zu fassen, spricht das Verhandlungsprotokoll folgende vier Themen an:

Zum einen fordern die Minister die Industriestaaten auf, ihre zoll- und quotenfreien Importe aus den ganz armen Ländern anzuheben, insbesondere jene Partner, deren zoll- und quotenfreien Importe unter 97% ihrer totalen Importe aus den wirtschaftlich ganz schwachen Ländern liegen (berechnet nach Zolllinien). Weiter verlangt die Konferenz von den Industriestaaten, ihre Ursprungszeugnisse (Warenverkehrsbescheinigungen) gegenüber den Entwicklungsländern zu vereinfachen. Zudem sollen die ganz armen Länder sogenannte »Service waivers« zur Förderung der Dienstleistungsexporte erhalten. Schließlich erinnert der Ministerrat an das in Teil IV des GATT (»Handel und Entwicklung«) festgehaltene Versprechen, den wirtschaftlich schwachen Staaten Vorteile und Begünstigungen zu gewähren, ohne Gegenleistungen zu erwarten.

Die Chancen des Aufbruchs

Die effektiven Verhandlungserfolge der WTO-Ministerkonferenz von Bali sind bescheiden. In den Themen außerhalb des Doha-Programms sind keine Fortschritte erzielt worden. Die Minister fordern die Welthandelsorganisation auf, ihre bisherigen Bemühungen fortzusetzen und an der nächsten Konferenz Bericht zu erstatten. Im Rahmen des Doha-Dossiers haben die Konferenzmitglieder einem Abkommen zugestimmt, das eine zeitliche Beschleunigung und administrative Vereinfachung der Grenzabfertigung von Handelsgütern vorsieht, ohne sich über die Umsetzung und Finanzierung des Programms auszusprechen. Im Agrarbereich kommen die seit Jahren in der Doha-Runde behandelten Marktöffnungsprogramme nicht zur Sprache. Im Gegenteil, Indien wird das Recht zugestanden, entgegen den WTO-Subventionsbestimmungen einheimische Agrarerzeugnisse aufkaufen zu dürfen. Auch im Kontingentswesen, im Baumwollhandel und in der Entwicklungspolitik beschränkten sich die Minister auf Empfehlungen.

Im Gegensatz zur »mageren Ernte« der Bali-Verhandlungen ist keine der vorangehenden Konferenzen von ihren Veranstaltern, den nationalen Regierungen und den Medien der-

art überschwänglich und zum Teil kritiklos gelobt worden wie die Konferenz von Bali: »Wir haben das vermeintlich Unerreichbare erreicht«. »Bali ist ein Baustein zum erfolgreichen Abschluss der Doha-Runde«. »Wir haben in Bali ein Paket geschnürt, das Millionen armer Menschen Nahrungssicherheit gewährt, das über die Grenzabfertigungsvereinbarung zwanzig Millionen Arbeitsplätze schafft und mehrere hundert Milliarden US\$ einspart.«¹⁶

Wie immer der Gegensatz zwischen den effektiven Verhandlungsergebnissen und der anschließenden Euphorie gewertet wird, Tatsache ist, dass nach dem verlorenen Jahrzehnt der Doha-Runde eine Konferenz stattgefunden hat, die weder gescheitert ist noch abgebrochen werden musste. Durch die Kunst des Verhandelns und der anschließend sehr positiven (wenn auch manchmal etwas »schrägen«) Kommunikation ist in der WTO eine zermürende Phase des Stillstands beendet und neu eine Welthandelsatmosphäre des Aufbruchs geschaffen worden. Mit der Bali-Konferenz ist in der WTO-Handelspolitik ein diplomatisches Umfeld entstanden, dem möglicherweise die Kraft innewohnt, anstehende und neu auftretende Probleme einer Lösung entgegenzuführen (im Sinne G. Jellineks »normativer Kraft des Faktischen«). Vor diesem Hintergrund ist Generaldirektor Roberto Azevêdo zu verstehen, wenn er festhält: »Die WTO ist wieder handlungsfähig. Der Erfolg auf Bali hat dies klar gezeigt. Nun gilt es, darauf aufzubauen.«¹⁷

Offen bleiben die Fragen, ob die WTO in der Lage sein wird, den Schwung der Bali-Konferenz auf die Strukturreform innerhalb der WTO sowie auf die Neugestaltung der Außenbeziehungen der WTO zu übertragen.

WTO-intern wird abzuklären sein, ob bei bald 160 wirtschaftlich stark unterschiedlichen Mitgliedern das multilaterale durch das plurilaterale Verhandeln nicht verstärkt werden könnte, eventuell durch ein Verfahren, das allein auf die willigen Partner setzt. Plurilaterale Abkommen gelten bereits im öffentlichen Beschaffungswesen und im Handel mit Zivilluftfahrzeugen. Auch im Dienstleistungsbereich scheint sich der plurilaterale Weg anzubahnen. In Frage zu stellen ist zudem das »single undertaking«, wonach einzelne Verhandlungsthemen allein abgeschlossen werden, wenn in allen anderen Bereichen Einvernehmen besteht. Das Argument der Notwendigkeit von »package deals« scheint ebenfalls zu kurz zu greifen, wenn es zur Durchsetzung WTO-widriger Vorteile missbraucht wird.

Auf der »Baustelle« der Außenbeziehungen der WTO drängt sich die Aufgabe auf, die geltende Welthandelsordnung und die bestehenden und zurzeit geplanten regionalen Integrationsabkommen aufeinander abzustimmen. Die Gefahr ist

¹⁵ WT/MIN(13)/42, WT/L/917, 11. Dezember 2013.

¹⁶ Vgl. z.B. WTO: 2013 News Items, 26. November sowie 3. und 5.–7. Dezember 2013.

¹⁷ NZZ vom 22. Januar 2014, Nr. 17, S.28.

bei über 300 zurzeit in Kraft stehenden regionalen Vereinbarungen groß, dass neben der WTO-Ordnung eine zweite Welthandelsordnung der regionalen Freihandelsabkommen entsteht. Die regionalen Abmachungen sind verstärkt in die Pflicht zu nehmen, die WTO-Bestimmungen einzuhalten (z.B. in den Bereichen Dumping und Subventionen). Und die WTO hat künftig auch jene Handelsbereiche allgemeinverbindlich abzudecken, die sie heute nicht oder unzureichend berücksichtigt (Investitionen, Wettbewerb, Freizügigkeit der Arbeitskräfte, Telekommunikation und Ursprungsregelung). Letztlich geht es darum, dass die regionalen Freihandelsabkommen der WTO als Bausteine dienen und nicht zu Stolpersteinen verkommen.¹⁸



Matthias Lücke*

Internationale Handelspolitik nach der WTO-Ministerkonferenz von Bali: Bilaterale Freihandelsabkommen und eine bescheidene (aber tragende) Rolle für die WTO

Mit den Vereinbarungen von Bali Ende 2013 hat die Doha-Verhandlungsrunde der WTO, die seit 2001 läuft, erstmals konkrete Ergebnisse gezeitigt. Das ist insofern eine gute Nachricht, als die Regierungen der WTO-Mitgliedsländer damit zeigen, dass sie sich immer noch zu gemeinsamen Beschlüssen zusammenraufen können. Angesichts des Konsensprinzips in der WTO – buchstäblich alle 159 Mitgliedstaaten müssen zustimmen – war das nicht unbedingt zu erwarten und spricht auch für die kompetente Verhandlungsführung durch WTO-Generaldirektor Roberto Azevêdo und die gastgebende indonesische Regierung.

Allerdings geht es in den Entscheidungen des Ministertreffens von Bali überwiegend um technische Details der Außenhandelspolitik. Bei wichtigen Themen gibt es nur vage Absichtserklärungen; verbindliche Schritte zu einer substanziellen Verringerung von Handelsbarrieren finden sich kaum. Dass künftig Entwicklungsländer leichter Agrarsubventionen zahlen können, wenn sie sie als Programm zur Ernährungssicherung deklarieren, schwächt sogar das bestehende WTO-Landwirtschaftsabkommen. Wie wenig in Bali erreicht wurde, offenbart ein Vergleich mit der Uruguay-Verhandlungsrunde, die Ende 1994 nach acht Jahren abgeschlossen wurde: Damals wurde die WTO als internationale Organisation gegründet; im Welttextilhandel wurde ein komplexes System bilateraler Abkommen mit Mengenbeschränkungen abgeschafft; Agrarsubventionen wurden umfassend kodifiziert und abgebaut; das System der Sonderzölle (Anti-Dumping usw.) wurde reformiert; und es wurden Mindeststan-

¹⁸ Vgl. Senti, R. (2013), *Regionale Freihandelsabkommen*, Zürich und Berlin, S. 231 ff.

* Prof. Dr. Matthias Lücke, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich »Armutsminderung und Entwicklung« und Programmkoordinator »Ausbildung und Dienstleistungen« am Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.

dards für intellektuelle Eigentumsrechte gesetzt – um nur einige wichtige Punkte zu nennen.

Der Vergleich der Beschlüsse von Bali mit den Ergebnissen der Uruguay-Runde bestätigt zwei zentrale Lehren aus der Entwicklung der internationalen Handelspolitik seit 1995: Erstens werden im 21. Jahrhundert Handelsbarrieren vor allem durch bilaterale oder regionale Abkommen und weniger im multilateralen (WTO-) Rahmen abgebaut werden. Zweitens bleiben die WTO-Abkommen und die WTO als Institution unverzichtbar: als Richtschnur und Rechtsgrundlage für die nationale Außenhandelspolitik; um die erreichten Fortschritte beim Abbau von Zöllen und anderen Handelsbarrieren institutionell abzusichern; und schließlich als Verhandlungsforum für neue handelspolitische Themen und für das Monitoring nationaler Außenhandelspolitik.

Dass künftig Handelsbarrieren eher durch bilaterale oder regionale Abkommen abgebaut werden, ist weniger Folge politischer Entscheidungen als ökonomischer Logik. Um diese Logik zu verstehen, ist ein Blick zurück in das »goldene Zeitalter« der Welthandels-Liberalisierungsrunden hilfreich. Vor der Uruguay-Runde ging es vor allem um die Verringerung von Handelsbarrieren »an der Grenze«, die sich relativ leicht quantifizieren und zwischen Ländern vergleichen ließen, wie etwa Einfuhrzölle und Agrarsubventionen. Andere Handelsbarrieren »an der Grenze«, deren Schutzwirkung schwerer zu bewerten ist, wie etwa mengenmäßige Beschränkungen, sind nach den Regeln der WTO wie zuvor auch des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) normalerweise verboten. Damit konzentriert sich der erlaubte Schutz vor ausländischer Konkurrenz auf Einfuhrzölle, deren ökonomische Auswirkungen sich anhand der Höhe der Zölle relativ leicht beurteilen und zwischen Handelspartnern vergleichen lassen.

Die GATT-Vertragsparteien haben ihre Einfuhrzölle in den verschiedenen multilateralen Verhandlungsrunden vor allem durch die Anwendung von »Zollsenkungsformeln« reduziert; im einfachsten (hypothetischen) Fall haben sie z.B. jeden einzelnen Zollsatz um ein Drittel gesenkt. In Wirklichkeit waren die Formeln komplizierter – sie gewährleisteten aber, dass sich alle GATT-Vertragsparteien in transparenter und fairer Weise an der Handelsliberalisierung beteiligten. Dabei konnte sich das durchschnittliche Zollniveau zwischen den Handelspartnern durchaus unterscheiden. Außerdem blieb es bis zur Uruguay-Runde den Entwicklungsländern (soweit sie überhaupt Vertragsparteien des GATT waren) weitgehend freigestellt, ob sie die vereinbarten Zollsenkungen umsetzten (obgleich sie nach dem Grundsatz der Meistbegünstigung von den Zollsenkungen der Industrieländer profitierten). Im Ergebnis konzentrierten sich die GATT-Verhandlungen auf eine überschaubare Zahl entwickelter Industrieländer mit einem ähnlichen Interesse an Handelsliberalisierung;

diese senkten ihre Einfuhrzölle im Laufe einiger Jahrzehnte auf ein Bruchteil des ursprünglichen Niveaus.

Bei der Uruguay-Verhandlungsrunde ab 1986 mit anfänglich um die 90 GATT-Vertragsparteien war die Gemengelage der handelspolitischen Interessen schon komplizierter, zumal mehrere große Entwicklungsländer wie Brasilien und Indien erstmals eine aktive Rolle spielten. Trotzdem schnürten die Verhandlungspartner ein inhaltlich breites Liberalisierungspaket: Mindeststandards für intellektuelle Eigentumsrechte (gefordert u.a. von den USA, aber problematisch für Entwicklungsländer); Abschaffung der Mengenbeschränkungen im Welt-Textilhandel (günstig u.a. für Textilexporteure wie Indien, innenpolitisch schwierig für die USA und Südeuropa); Quantifizierung und Reduzierung von Agrarsubventionen, insbesondere Exportsubventionen (günstig für Agrarexporteure wie Brasilien, politisch heikel etwa für die EU); weltweit niedrigere Einfuhrzölle für Industriegüter (wichtig u.a. für viele EU-Staaten und Japan, industriepolitisch heikel für Schwellenländer).

Im Rückblick erscheint es bemerkenswert, dass die mittlerweile 129 GATT-Vertragsparteien dieses in Wirklichkeit noch komplexere Paket Ende 1994 einvernehmlich beschlossen und ratifiziert haben. Ein ähnlich weitreichendes multilaterales Abkommen hat es seitdem nicht mehr gegeben. Zwar verhandeln die heute 159 WTO-Mitglieder seit 2001 in der Doha-Entwicklungs-Runde über eine Vielzahl von Themen. Es ist aber trotz intensiver Suche kein Maßnahmenpaket in Sicht, das jedem einzelnen WTO-Mitglied einen substanziell verbesserten Marktzugang für seine Exporte bietet und damit die politischen und ökonomischen Kosten der damit verbundenen Importliberalisierung mehr als aufwiegt.

Das liegt größtenteils daran, dass heute – nach jahrzehntelangem Zollabbau und der vollständigen Umsetzung der Uruguay-Runde – die meisten wirtschaftlich bedeutsamen Handelsbarrieren nicht »an der Grenze«, sondern »hinter der Grenze« wirken. Eine Liberalisierung des Dienstleistungshandels etwa würde zu großen Einkommensgewinnen führen. Dabei müssen die Vertragspartner u.a. klären, unter welchen Bedingungen Dienstleistungsfirmen sich im Partnerland niederlassen dürfen, welche beruflichen oder wirtschaftlichen Qualifikationen die Dienstleister nachweisen müssen oder wie der Verbraucherschutz beim Verkauf von Dienstleistungen über nationale Grenzen hinweg gewährleistet wird. Ein weiteres Beispiel für Handelsbarrieren »hinter der Grenze« sind die anspruchsvollen sanitären (Tiergesundheit) und phytosanitären Standards (Pflanzengesundheit) der EU, die viele potenzielle Agrarimporte ausbremsen. Eine besserer Marktzugang für Exporte setzt in all diesen Fällen voraus, dass die Handelspartner entweder wechselseitig ihre nationalen Regulierungen anerkennen (wenn also ein Produkt in Land A verkauft werden darf, dann darf es auch in Land B verkauft werden) oder sich im Detail auf ge-

meinsame Regulierungen oder Mindeststandards verständigen.

Derart komplexe Verhandlungen sind aber auf multilateraler Ebene kaum vorstellbar. Als zu Beginn der Doha-Runde die WTO-Mitglieder einen Anlauf zu multilateralen Dienstleistungsverhandlungen unternahmen, sollte jedes Mitglied in einem ersten Schritt bilaterale Verhandlungsvorschläge für alle relevanten Handelspartner erstellen. Die heute 159 WTO-Mitglieder müssten also theoretisch 12 561 bilaterale Verhandlungen führen – jeweils für 27 Dienstleistungssektoren von Finanzdienstleistungen über Transport bis hin zur Erwachsenenbildung. Selbst wenn man berücksichtigt, dass viele kleine Staaten nur mit wenigen großen Partnern verhandeln werden und dass die EU weitgehend für ihre 28 Mitgliedsländer sprechen kann, wären beispielsweise bei 40 »echten« Verhandlungspartnern immer noch 780 bilaterale Verhandlungen zu führen. Anschließend müssten die Verhandlungspartner ihre Ergebnisse unter Berücksichtigung des Prinzips der Meistbegünstigung in ein multilaterales Paket einbinden. Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass die Dienstleistungsverhandlungen in der Doha-Runde nie vom Fleck gekommen sind.

Ähnlich komplex wären in einem multilateralen Rahmen Verhandlungen über andere nationale Regulierungen wie Produktstandards oder die Testverfahren zum Nachweis ihrer Einhaltung. Demgegenüber sind bilaterale Verhandlungen zu diesen Themen durchaus erfolgreich. Wenn etwa die EU mit den Ländern Osteuropas oder des südlichen und östlichen Mittelmeerraumes über »tiefe und umfassende Freihandelsabkommen« verhandelt, geht es nur am Rande um die Abschaffung aller Einfuhrzölle für den bilateralen Handel innerhalb eines Übergangszeitraums (dies schreiben die WTO-Regeln für Freihandelsabkommen ohnehin vor). Im Kern geht es darum, auf welchen Politikfeldern (z.B. Energie, Finanzdienstleistungen etc.) die Assoziationsländer die Regeln des EU-Binnenmarktes übernehmen und welche technische und finanzielle Unterstützung die EU dafür bereitstellt. Die Integration mit dem großen EU-Binnenmarkt in denjenigen Sektoren, wo es aus Sicht des Partnerlandes wünschenswert und praktikabel ist, verspricht gerade für kleine Nachbarländer große Einkommensgewinne (auch wenn das fertig ausgehandelte Abkommen mit der Ukraine jetzt aus übergeordneten politischen Gründen auf Eis liegt). Auch die überregionalen Freihandelsabkommen der EU etwa mit Mexiko, Korea und in Zukunft vielleicht Indien leben davon, dass sie Handelsbarrieren »hinter der Grenze« abbauen.

Wer wirtschaftliche bedeutsame Handelsbarrieren abbauen will, kommt also auch in Zukunft um bilaterale (»präferenzielle«) Handelsabkommen nicht herum. Gleichzeitig zeigt der aktuelle Stillstand bei den Verhandlungen zwischen der EU und den USA, dass bilaterale Abkommen keine Selbstgänger sind. Was der eine als Verbraucherschutz (z.B. die Kenn-

zeichnungspflicht von genetisch veränderten Lebensmitteln) oder Tierschutz sieht (Verkaufsverbot für hormonbehandeltes Fleisch), betrachtet der andere als wissenschaftlich unbegründet und damit als abzuschaffende Handelsbarriere.

Wofür brauchen wir dann noch die WTO, wenn die Zukunft beim Abbau von wirtschaftlich bedeutsamen Handelsbarrieren den bilateralen Abkommen gehört? Erstens schaffen die WTO-Abkommen für alle WTO-Mitglieder einen einheitlichen Rechtsrahmen für die nationale Außenhandelspolitik und verwandte Politikbereiche. Dass weltweit mengenmäßige Handelsbeschränkungen nur ausnahmsweise erlaubt sind, der Zollwert von Importen nach standardisierten Regeln ermittelt wird, Anti-Dumping-Zölle nur unter eng gefassten Bedingungen erhoben werden dürfen, intellektuelles Eigentum nach einheitlichen hohen Mindeststandards geschützt werden muss – dies alles ist keineswegs selbstverständlich, reduziert erheblich die Kosten des internationalen Handels und gehört zu den für alle Mitglieder verbindlichen WTO-Regeln (»single undertaking«). Zur Weiterentwicklung dieser Regeln tragen nicht zuletzt die Vereinbarungen von Bali bei, insbesondere das Abkommen über Handelserleichterungen (Trade Facilitation Agreement).

Die WTO hat seit ihrer Gründung zahlreiche neue Mitglieder aufgenommen – zum Beispiel Russland 2012, Vietnam 2007, Saudi-Arabien 2005, China 2001 – und so den Geltungsbereich ihrer Regeln erweitert. Dabei haben die »alteingesessenen« WTO-Mitglieder im Detail die Umsetzung der WTO-Regeln in die nationale Gesetzgebung und Verwaltungspraxis der neuen Mitglieder begleitet. In diesem anspruchsvollen Verfahren haben sie die neuen Mitglieder – durchweg Entwicklungs- oder Transformationsländer – Schritt für Schritt an eine an internationale Regeln gebundene Außenhandelspolitik herangeführt. Eine derart intensive Unterstützung für den Aufbau von Institutionen ist einzigartig in den Beziehungen internationaler Organisationen mit ihren Mitgliedern. Von diesem Verfahren werden in den nächsten Jahren weitere Staaten profitieren, deren Aufnahmeverhandlungen derzeit noch laufen (etwa Serbien, Kasachstan und Äthiopien).

Zweitens sind die Abkommen und Institutionen der WTO erforderlich, um den erreichten niedrigen Stand von Einfuhrzöllen und anderen Handelsbarrieren »an der Grenze« für die Zukunft zu sichern. Insbesondere der Streitschlichtungsmechanismus erlaubt es den WTO-Mitgliedern, Meinungsverschiedenheiten über die Interpretation der WTO-Regeln und ihre Umsetzung in der nationalen Handelspolitik in einem geregelten Verfahren auszutragen. Die Kombination von internationaler Öffentlichkeit und externem juristischen Sachverstand sowie die Aussicht auf autorisierte, wenngleich eng umschriebene Vergeltungsmaßnahmen sind für die meisten WTO-Mitglieder offenbar ein starker Anreiz, die WTO-Regeln und die eigenen Liberalisierungsverpflichtungen einzuhalten.

(jedenfalls meistens – sonst bedürfte es ja keines Streit-schlichtungsmechanismus). Dieses System hat seine Bewährungsprobe spätestens in der tiefen Rezession nach 2008 bestanden: Obwohl Arbeitslosigkeit in vielen WTO-Mitgliedsländern rapide anstieg, kam es anders als in den 1930er Jahren nur vereinzelt zu protektionistischen Maßnahmen und Regelverletzungen.

Drittens ist die WTO wegen der analytischen Kompetenz ihres Sekretariats und durch ihr kontinuierliches Monitoring der nationalen Handelspolitiken gut geeignet als internationales Diskussions- und Verhandlungsforum für neue handelspolitische Themen. Die Spannweite möglicher Themen beschreibt etwa der Sammelband von Evenett und Jara¹ (2013); diese reichen von präziseren multilateralen Rahmenbedingungen für präferenzielle Handelsabkommen bis hin zu einem plurilateralen Abkommen (nur interessierte WTO-Mitglieder beteiligen sich) über einheitliche günstige Marktzugangsbedingungen für umweltrelevante Güter und Dienstleistungen.

Mithin sind die Entscheidungen von Bali weder ein Grund für Euphorie noch für Resignation im Blick auf die WTO. Ihre Abkommen und Institutionen werden auch in Zukunft eine tragende Rolle in der internationalen Handelsordnung spielen. Fortschritte beim Abbau wirtschaftlich bedeutsamer Handelsbarrieren sind aber vor allem durch bilaterale Abkommen zu erwarten.

Peter-Tobias Stoll*

Die neunte Ministerkonferenz der WTO auf Bali – Durchbruch oder Stagnation?

Die Dramatik der Verhandlungen und die sichtliche Anstrengung der Akteure haben die Berichterstattung über die neunte Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) auf Bali deutlich in ihren Bann gezogen. Mit Erleichterung, ja auch mit Euphorie, ist der Abschluss zur Kenntnis genommen worden. Fast sind darüber die Inhalte aus dem Blick geraten. Eine nüchterne Analyse dieser Ergebnisse¹ ist aber notwendig, um zu verstehen, wo die WTO mit ihrer neunten Ministerkonferenz steht, wie es mit der Doha-Runde weitergeht und ob die Ministerkonferenz am Ende als Erfolg gelten kann.

Im Zentrum des Interesses: Ein Minipaket zur Doha-Runde

Die Ministerkonferenz als zweijährig auf Ministerebene tagendes Hauptorgan der WTO hat in Bali Beschlüsse zu verschiedenen Arbeitsbereichen der WTO gefasst. Im Zentrum stand inhaltlich gesehen die 2001 begonnene Doha-Runde, die sich als »Entwicklungsrunde« versteht und eine Vielzahl von Verhandlungsgegenständen zu nahezu allen Regelungsbereichen der WTO einschließt. Sie ist auf den Abschluss als Gesamtpaket im Konsens angelegt. Bekanntlich steckt dieses umfangreiche Vorhaben in einer Krise. Im Sinne eines »Minipakets« sollten nach einem Beschluss der vorhergehenden Ministerkonferenz von 2011 auf Bali nun einzelne Gegenstände herausgegriffen und vorab beschlossen werden, um die Handlungsfähigkeit der WTO zu demonstrieren und die weiteren Verhandlungen zu entlasten und zu erleichtern. Für die Auswahl dieser Gegenstände waren eher Aktualität und Konsensfähigkeit und weniger der Gesamtkontext der Verhandlungen maßgeblich. Die Gegenstände mussten in der Auswahl den verschiedenen Lagern und Interessengruppen ausgleichend gerecht werden. Zugleich sollte vermieden werden, Themen vorwegzunehmen, die als Verhandlungsmasse für den Abschluss der Doha-Runde in Betracht kommen. Am Ende ist in Bali ein Paket aus drei Elementen geschnürt worden, zu dem ein Bündel von vier Themen aus dem Agrarbereich (A.), vier Punkte im besonderen Interesse der am wenigsten entwickelten Länder

¹ Vgl. Evenett, S. und A. Jara (Hrsg., 2013), *Building on Bali. A Work Programme for the WTO*, A VoxEU.org eBook, CEPR, online verfügbar unter: <http://www.voxeu.org/content/building-bali-work-programme-wto>.

* Prof. Dr. jur. Peter-Tobias Stoll, ist Leiter der Abteilung Internationales Wirtschafts- und Umweltrecht und geschäftsführender Direktor des Instituts für Völkerrecht und Europarecht; Professur für öffentliches Recht und Völkerrecht, internationales Wirtschaftsrecht an der Universität Göttingen

¹ Vgl. den Überblick unter http://wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/tempdocs_e.htm mit weiteren Verweisen. Kursive englische Bezeichnungen im weiteren Text beziehen sich auf die Titel der jeweiligen Beschlüsse.

und der Entwicklungsländer (B.) und der Abschluss eines Abkommens zur Handelserleichterung (C.) gehörten.

Agrarhandel: Große Kontroverse – wenig Substanz

Aus dem Agrarbereich der Doha-Verhandlungen standen folgende Themen auf der Tagesordnung: Exportwettbewerb, technische Fragen von Zollkontingenten und Subventionen der Entwicklungsländer für Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung, Armutsbekämpfung und für Nahrungsmittelprogramme.

Das Thema des Exportwettbewerbs schließt Exportsubventionen, Nahrungsmittelhilfen und andere Maßnahmen ein, die eine wettbewerbsverzerrende Wirkung haben können. Die dazu in Bali verabschiedete Erklärung (*Export Competition*) spricht hauptsächlich den Umstand an, dass die auf der Ministerkonferenz in Hongkong im Jahre 2005 beschlossene Abschaffung aller Exportsubventionen bis 2013 nicht verwirklicht worden ist. Die Erklärung enthält weiter eine entsprechend strenge Aufforderung, keine weiteren Agrarexporte zu subventionieren.

Eine gewisse Rolle spielten auf Bali außerdem technische Fragen im Hinblick auf die Zollkontingente, die gerade im Bereich des Agrarhandels eine große Rolle spielen. Die Verwaltung dieser Zollkontingente stand dabei ebenso in der Diskussion wie die Tatsache, dass sie oft nur zu einem geringen Teil ausgeschöpft werden. Dazu ist ein »Understanding«, also im Sprachgebrauch der WTO ein konkretisierender Regelungstext, beschlossen worden (*Understanding on Tariff Rate Quota Administration Provisions of Agricultural Products, as Defined in Article 2 of the Agreement on Agriculture*).

Um eine eher technische Frage geht es auch bei der Entscheidung über allgemeine Dienste (*General Services*). Hier wollten die Entwicklungsländer klargestellt wissen, dass Subventionen für bestimmte Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume und zur Armutsbekämpfung in die »green box« des WTO-Landwirtschaftsübereinkommens fallen und deswegen ohne weiteres zulässig sind. In einer nicht abschließenden Auflistung werden insoweit Maßnahmen der Rekultivierung, des Bodenschutzes und Ressourcenmanagements, die Dürrebekämpfung und Flutkontrolle, die Arbeitsbeschaffung in ländlichen Gebieten, die Vergabe von Eigentumsrechten und Ansiedlungsprogramme für Bauern genannt.

Spektakulär und kontrovers war in diesem Bereich der Verhandlungen aber nur die Subventionierung von Nahrungsmittelprogrammen in Entwicklungsländern. Besonders Indien forderte hier eine Lockerung der im WTO-Landwirtschaftsübereinkommen vorgesehenen Deckelung der Subventionierung in der »amber box«, weil es sich in seiner Handlungsfähigkeit gerade in einer Zeit steigender Nahrungsmittelpreise und damit größerer öffentlicher Bedürftig-

keit gehindert sah. Die hier aufkommende Kontroverse hätte beinahe die Bali-Konferenz scheitern lassen. Der aufgefundene Kompromiss in Form einer Erklärung (*Public Stockholding for Food Security Purposes*) kommt mit einer Interimslösung auf vier Jahre bei gesteigerten Berichtspflichten der indischen Forderung entgegen.

Betrachtet man die Behandlung dieser vier Themen aus der Perspektive der Doha-Runde, so wird man sagen müssen, dass die Ergebnisse zum Teil wörtlich verstanden neben der Sache liegen und darüber hinaus wenig Fortschritt bieten. Dem Spannungsfeld der Agrarverhandlungen in der Doha-Runde liegt die Thematik des Exportwettbewerbs noch am nächsten. Aber der hier getroffene Beschluss kommt über eine strenge Mahnung an die säumigen Mitglieder kaum hinaus. Zu deren Ehrenrettung muss allerdings gesagt werden, dass die Verpflichtung zur Abschaffung von Exportsubventionen aus dem Jahre 2005 von der optimistischen Einschätzung ausgegangen ist, dass im Jahre 2013 – also acht Jahre später – die Doha-Runde abgeschlossen sein werde. Es ist aus dieser Perspektive verständlich, dass viele Mitglieder der WTO in Anbetracht der stockenden Verhandlungen und der großen Verzögerung die freiwillig übernommene, aber doch im Kontext der Verhandlungen stehende Verpflichtung in Anbetracht ausbleibender Erfolge als nicht mehr zwingend angesehen haben. Die Fragen der Zollkontingente und der Subventionierung von Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung und Armutsbeseitigung liegen am Rande der Agrarverhandlungen der Doha-Runde und bieten kaum eine später nützlich einzusetzende Verhandlungsmasse. Ähnliches gilt auch für die Subventionierung von Nahrungshilfeprogrammen.

Eine formell nicht zum Agrardossier gehörende, aber doch eng verwandte Entscheidung betrifft den Handel mit Baumwolle (*Cotton*). Auf eine Forderung der »Cotton-4«-Staaten Benin, Burkina Faso, Tschad und Mali hin wurde ein Beschluss über den Abbau von Exportsubventionen und die Marktöffnung gefällt.

Beschlüsse im Interesse der »Entwicklung«: Wenig Überraschungen

Im besonderen Interesse der Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder wurden auf Bali vier Beschlüsse gefasst. Dazu zählten Empfehlungen für die Abfassung von Ursprungsregeln in Präferenzabkommen zugunsten dieser Länder (*Preferential Rules of Origin for Least-Developed Countries*), die der typischerweise beschränkten Wertschöpfung in diesen Ländern durch eine günstige Berechnungsweise Rechnung tragen und die Vereinfachung von Ursprungsnachweisen und Dokumenten und die Transparenz zum Gegenstand hatten. Weiterhin werden die Mitglieder der WTO mit zwei Entscheidungen aufgefordert, den am wenigsten entwickelten Ländern ihre Märkte für Waren (*Duty-Free and Quota-Free Market Access for Least-De-*

veloped Countries) und Dienstleistungen (*Operationalization of the Waiver Concerning Preferential Treatment to Services and Service Suppliers of Least-Developed Countries*) zu öffnen. Schließlich ist ein Mechanismus zur Überwachung der zahlreichen Vorschriften der WTO für eine besondere und bevorzugte Behandlung von Entwicklungsländern eingerichtet worden (*Monitoring Mechanism on Special and Differential Treatment*).

Erfolgreicher Abschluss eines Abkommens über Handelserleichterungen

Ein wichtiger Erfolg der Bali-Konferenz liegt in dem Abschluss eines veritablen neuen WTO-Abkommens, des Abkommens über Handelserleichterungen (*Agreement on Trade Facilitation*). Dass die Tragweite dieses Ereignisses in der Berichterstattung kaum zum Ausdruck kam, ist wohl dem auf den ersten Blick sehr technischen Titel geschuldet. Außerdem lässt es sich im Raster der politischen Koordinaten der WTO kaum eindeutig zuordnen. Zwar spricht die Doha-Agenda die Erleichterung des Handels an, aber das Abkommen verfehlt die mit der Doha-Runde verbundenen Erwartungen einer besonderen Bevorteilung der Entwicklungsländer. Seine Umsetzung verlangt gerade dieser Gruppe von Staaten besonders viel ab. Andererseits kommt es unterschiedslos allen Staaten zugute.

In der Sache verbindet das Abkommen durchaus schon diskutierte Einzelaspekte zu einer sehr fortschrittlichen Regelung. Sie beginnt mit Verpflichtungen zur Information über Handelsregelungen im weitesten Sinne, die auch Informationen im Internet und die Einrichtung von »Enquiry Points« einschließt und sich wie eine längst überfällige Ergänzung zu Art. X des GATT liest. Vollkommen neuartig ist hingegen ein Recht auf Stellungnahme zu laufenden Gesetzgebungs- oder sonstigen Regelungsvorhaben, das den am Handel Beteiligten zugestanden werden soll. Ebenso fortschrittlich ist das Instrument der Vorabentscheidung, mit dem eine verbindliche Entscheidung über die Zulässigkeit eines Imports eingeholt werden kann, bevor die fraglichen Güter verschickt werden. Ausdrücklich ist ein Recht auf Überprüfung durch Verwaltung oder Gericht vorgesehen. Neben vielen anderen Gesichtspunkten sieht das Übereinkommen weiterhin umfangreiche Regelungen für den Transit von Waren durch Drittländer vor. Im Hinblick darauf, dass das Übereinkommen hohe Anforderungen in der Umsetzung gerade in Entwicklungsländer stellt, sind lange Übergangsfristen und eine Unterstützung dieser Länder durch »capacity building« vorgesehen.

Wenig spektakuläre Beschlüsse im regulären Arbeitsprogramm

Im Hinblick auf die reguläre Arbeit der WTO mit ihren zahlreichen Unterorganen hat sich die Ministerkonferenz mit den

Themen des elektronischen Handels (*Work Programme on Electronic Commerce*), der besonderen Situation kleiner Volkswirtschaften (*Work Programme on Small Economies*), der Hilfe zum Handel (*Aid for Trade*) und mit dem Technologietransfer (*Trade and Transfer of Technology*) beschäftigt und im Wesentlichen Arbeitsaufträge an bestimmte WTO-Organen verlängert. Im Hinblick auf die Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder hat sie vorher gefasste Beschlüsse des allgemeinen Rates über Modalitäten der Aufnahme solcher Länder in die WTO (*Accession of LDCs*) und eine weitere Verlängerung der Umsetzungsfrist zu Gunsten dieser Länder im Hinblick auf die Verpflichtungen aus dem WTO-Übereinkommen über handelsbezogene Rechte des geistigen Eigentums gebilligt (*Extension of the transition period under Article 66.1 for Least-Developed Country Members*). Hervorzuheben ist auch die Verlängerung eines Moratoriums, das für den Bereich des geistigen Eigentums, also des TRIPs-Abkommens, Streitlichtungsverfahren ausschließt, die sich nicht auf eine Rechtsverletzung, sondern auf die Enttäuschung legitimer Erwartungen gründen (*TRIPS Non-violation and Situation Complaints*). Es erscheint wegen der Besonderheiten dieses Bereiches gerechtfertigt, diese sonst im gesamten Bereich der WTO mögliche Verfahrensform für einen weiteren Zeitraum auszuschließen.

Insgesamt handelte es sich aber bei diesen Beschlüssen um Routineangelegenheiten.

Ausblick

Für sich genommen ist der Abschluss des Übereinkommens über Handelserleichterungen durchaus als ein schöner Erfolg für die WTO und ihre Ministerkonferenz zu werten. Mit den Beschlüssen zum Exportwettbewerb und zur Baumwolle knüpft die Ministerkonferenz darüber hinaus wieder an Verpflichtungen an, die auf der Ministerkonferenz in Hongkong im Jahre 2005 beschlossen, aber wegen des Stillstands der Verhandlungen dann kaum befolgt worden waren. Der Sinn dieser Verpflichtungen lag darin, den Entwicklungsländern schon während der Verhandlungen entgegenzukommen. Im Grunde genommen wird dadurch nach dem langen Stillstand wieder ein besseres Verhandlungsklima geschaffen.

Auf dieser Grundlage soll im laufenden Jahr entschieden werden, wie es mit der Doha-Runde weitergehen soll. Ob die Verhandlungen dann aussichtsreicher sind, ist schwer vorherzusagen. Die Bali-Konferenz liegt mit ihren Beschlüssen nämlich im besten Sinne neben der Sache. In dem Bestreben, die möglichen Gegenstände für einen abschließenden Kompromiss nicht anzutasten, sind nämlich die wesentlichen Streitfragen der Doha-Runde, besonders im Agrarbereich, umschifft worden.

Es ist auch schwer zu beurteilen, ob die Beschlüsse im Ganzen die richtige Balance halten. Dabei darf man sich nicht davon täuschen lassen, dass die überwiegende Zahl der Beschlüsse explizit oder implizit zum Wohle der Entwicklungsländer erlassen worden sind. Vielfach handelt es sich um sehr moderate Verpflichtungen, oft auch um Gegenstände von begrenzter Bedeutung. Hier wird unter den Stichworten »Entwicklung« und »Entwicklungsländer« eine Polarisierung deutlich, die mit Blick auf den ökonomischen Sinn, die Aufgaben und die in Rede stehenden wohlverstandenen Interessen in der WTO kaum angemessen ist. Es wäre für die weitere Doha-Runde sicherlich förderlich, wenn hier mehr Klarheit geschaffen würde. Fragen des Welthandelssystems lassen sich eben kaum alle einfach und sinnvoll über den Leisten der »Entwicklung« schlagen, wie man etwa an dem Übereinkommen über die Handelserleichterung sieht, dass kaum alleine im Interesse der Industrieländer liegt, aber so behandelt worden ist. Andererseits verdient aber auch Hervorhebung, dass Marktzugang und Wettbewerbsgleichheit gerade im Agrarbereich einen wesentlichen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung leisten können und dass hier bisher die Angebote der Industrieländer eher zurückhaltend sind.

Abschließend bleiben Zweifel. Sie gründen sich auf das Verhältnis zwischen der tatsächlichen, aber auch so inszenierten Dramatik der Verhandlungen gerade dieser Ministerkonferenz im Verhältnis zu den dort bewältigten und den noch anstehenden Aufgaben. Bedenkt man, dass die in Bali behandelten Themen nur Randbereiche der in der Doha-Runde anstehenden Konfliktfelder ausmachen, dann wird deutlich, welche weiteren Anstrengungen notwendig sind, um die Doha-Runde im Ganzen abzuschließen. Ob die Bali-Konferenz hier motivierend wirken kann oder den Spielraum für eine Steigerung der Anstrengungen durch Abnutzung eher vor der Zeit verbraucht hat, wird sich erst noch zeigen müssen.