

## WTO: Geht der Doha-Runde die Luft aus?

© Akademie für Welthandel AG, Dezember 2007

***Sechs Jahre nach ihrem Start ist immer noch kein Ende der Doha-Runde in Sicht. Um ein weithin akzeptables Paket zur Marktöffnung für Agrarprodukte, Industriegüter und Dienstleistungen zu schnüren, fehlt es aber weiter an ausreichenden Zugeständnissen sowohl von Industrie- als auch von Schwellenländern. Angesichts der – aus konjunkturellen und auch aus strukturellen Gründen – nachlassenden Dynamik des Welthandels wären neue Liberalisierungsimpulse aus Genf sehr hilfreich. Zwar tragen auch bilaterale und regionale Liberalisierungen maßgeblich zum Welthandelwachstum bei, gleichwohl wird dadurch zwangsläufig der multilaterale Ansatz der WTO untergraben. Kommt es doch noch zu einem Abschluss vor den US-Präsidentenwahlen, dürfte es sich wohl eher um ein „Doha light“-Abkommen handeln.***

Die laufende Welthandelsrunde, die im Herbst 2001 gestartete Doha-Runde, steht nach wie vor unter keinem guten Stern. Anfangs mit einer sehr ambitionierten Agenda versehen, die mittlerweile aber als überdimensioniert erkannt wurde, hat die Welthandelsorganisation (WTO) die Anforderungen an das Verhandlungspaket immer weiter zurückgefahren. Nach dem Aussetzen der Verhandlungen Mitte letzten Jahres hat es im Juli mit der Vorlage zweier WTO-Dossiers zum konkreten Abbau von Agrarsubventionen und Industriegüterzöllen zumindest eine Wiederaufnahme der Genfer WTO-Gespräche und die gewohnten Lippenbekenntnisse aller Beteiligten gegeben. Um ein weithin akzeptables Paket der Marktöffnung für Agrarprodukte, Industriegüter und Dienstleistungen zu schnüren, fehlt es aber weiter an ausreichenden Zugeständnissen sowohl von Industrie- als auch von Schwellenländern.

Dabei würde ein baldiger Erfolg der Doha-Runde auch der leicht angeschlagenen Weltwirtschaft gut tun, die aktuell doch stärker von den sich aus der US-Immobilien- und Kreditmarktkrise ergebenden Risiken in Mitleidenschaft gezogen scheint. Der Internationale Währungsfonds (IWF) rechnet in seinem Basisszenario für 2008 zwar mit einem nur leicht verringerten globalen Wirtschaftswachstum von knapp 5 %, das

sich in seinem Risikoszenario bei anhaltender Kreditkrise aber um ein Viertel abschwächen könnte. Das reale Wachstum des Welthandels, das die WTO für 2007 trotz der lange boomenden Weltwirtschaft nur in Höhe des langfristigen Durchschnitts von 6 % erwartet, dürfte sich dann 2008 weiter verringern. Somit scheint es sowohl konjunkturelle als auch strukturelle Gründe für die nachlassende Dynamik des Welthandels zu geben, dem neue Liberalisierungsimpulse aus Genf einen dringend benötigten frischen Schub bringen würden.

### **Beachtliches Welthandelwachstum seit Anfang der 90er Jahre ...**

Doch zuerst soll einmal an das beachtliche Niveau der schon erreichten weltweiten Handelsliberalisierung erinnert werden. Mit ihrer Publikation „International Trade Statistics 2007“ hat die Welthandelsorganisation (WTO) gerade aktualisierte Zahlen zum Welthandel 2006 vorgelegt. Immerhin summierten sich die globalen Ausfuhren von Waren und Dienstleistungen im Jahr 2006 nach WTO-Angaben auf nominal 14,8 Bio. \$. Dies war mehr als doppelt so viel wie 1999, gemessen am globalen Sozialprodukt entspricht das einer „Weltexportquote“ von rund 30 %. (vgl. Tab. 1). Der realwirtschaftliche Offenheitsgrad – definiert als Summe aus Exporten und Importen von Waren und Dienstleistungen in Relation zum nationalen BIP – hat dabei in fast allen Industrie- und Schwellenländern zugenommen.

**Tabelle 1: Welthandelsentwicklung seit 1990  
(Exporte, nominal, in Mrd. \$)**

<b>Jahr</b>	<b>Waren</b>	<b>Dienstleistungen</b>	<b>Summe</b>
1990	3449	781	4230
1995	5164	1184	6348
1999	5711	1406	7117
2000	6454	1493	7947
2001	6187	1498	7685
2002	6487	1608	8095
2003	7580	1842	9422
2004	9211	2211	11422
2005	10468	2452	12920
2006	12062	2711	14773

*Quelle: WTO International Trade Statistics 2007*

Während der globale Warenhandel 2006 real um 8 % zunahm, gab es bei der wichtigsten Teilgruppe, nämlich den Verarbeiteten Produkten, sogar einen Anstieg um 10 %. Dies unterstreicht, dass die globale industrielle Arbeitsteilung, bei der einerseits immer mehr Zwischenprodukte, andererseits aber auch Fertigwaren grenzüberschreitend gehandelt werden, weiter auf dem Vormarsch ist. Bei den „klassischen Handelswaren“ gab es zwar ebenfalls reale Zuwächse, sie fielen mit 6 % beim Handel mit Agrarprodukten bzw. mit 3 % bei Brennstoffen und Bergbauprodukten allerdings nicht so dynamisch aus. Auch im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006 lagen die „manufactures“ mit 6 % an der Spitze der drei Teilgruppen (vgl. Tab. 2).

**Tabelle 2: Warenexporte nach Hauptgruppen (2006, real, in % gg. Vorjahr)**

	JD 2000-2006	2004	2005	2006
Agrarprodukte	4,0	4,0	6,0	6,0
Brennstoffe & Bergbauprodukte	3,0	6,0	3,5	3,0
Verarbeitete Produkte	6,0	11,0	7,5	10,0
<b>Warenexporte insgesamt</b>	<b>5,5</b>	<b>9,5</b>	<b>6,5</b>	<b>8,0</b>

Quelle: WTO International Trade Statistics 2007

### ... dank technischem Fortschritt und sinkender Transportkosten ...

Die Deutsche Bundesbank führt den dynamischen Globalisierungsprozess der letzten 15 Jahre vor allem auf den technischen Fortschritt sowie tendenziell sinkende Kommunikations- und Transportkosten zurück. Zusätzliche Impulse mit Langzeitwirkungen erhielt die Globalisierung Anfang der neunziger Jahre durch die Integration vormals planwirtschaftlich ausgerichteter Volkswirtschaften in die internationale Arbeitsteilung. Aus deutscher Sicht sind dabei zum einen die mittel- und osteuropäischen Ländern sehr wichtig, auf die 2006 mit 13,5 % schon ein im Vergleich zu den USA fast doppelt so hoher Anteil am deutschen Warenhandel entfiel.

Zum anderen ist natürlich die Volksrepublik China besonders hervorzuheben. Der nach zähen Verhandlungen vollzogene WTO-Beitritt Pekings im Dezember 2001 hat dem Außenhandel offensichtlich Flügel verliehen. Zwischen 2000 und 2006 wuchsen die chinesischen Warenexporte im Schnitt jedenfalls um 25 % jährlich auf zuletzt 969 Mrd. \$, was ist fast eine Vervierfachung bedeutet. Damit ist das fernöstliche Land

vom sechsten auf den dritten Platz der viel beachteten WTO-Exportrangliste vorge-rückt und hat Japan bereits überholt. Die USA werden vermutlich dieses Jahr über-flügelt und Deutschland dürfte seine langjährige Spitzenposition spätestens 2009 einbüßen. Da diese Rangliste in US-Dollar erstellt wird, hängt diese Entwicklung al-lerdings zum Teil auch von der Wechselkursentwicklung und nicht zuletzt Pekings Wechselkurspolitik ab.

### **... sowie der WTO und ihres marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmens**

Bei den Gründen für die dynamische Welthandelsentwicklung auf keinen Fall ver-gessen werden darf der Beitrag des konsequenten marktwirtschaftlichen Ordnungs-rahmens unter Federführung der WTO, die 1995 als Nachfolger des GATT gegründet wurde. Ihrem komplexen Regelwerk haben sich immer mehr Länder unterworfen – immerhin hat sich die WTO-Mitgliederzahl mit dem diesjährigen Beitritt Vietnams und Tongas auf 151 erhöht. Weitgehend in trockenen Tüchern ist auch der Beitritt Russ-lands, der letzten noch fehlenden der 30 führenden Welthandelsnationen. Nach den 2006 abgeschlossenen bilateralen Verträgen Moskaus mit den wichtigsten Handels-partnern geht es gegenwärtig in einer „Genfer Abschlussrunde“ fahrplanmäßig noch um wichtige multilaterale Aspekte, vor allem technische Fragen des Marktzugangs. Der prestigeträchtige WTO-Beitritt wird vermutlich – passend zu den russischen Prä-sidentschaftswahlen – noch im 1. Halbjahr 2008 erfolgen.

### **Mangelnde politische Prioritäten für die Doha-Runde ...**

Stellt man nun die heikle Frage nach Gründen für die andauernde „Doha-Hängepartie“, so wird man bei den Erklärungen vor allem im polit-ökonomischen Um-feld, aber auch im „ideologischen Bereich“ fündig. Zum einen haben viele wichtige Akteure derzeit andere politische Prioritäten gesetzt. So war die EU während der diesjährigen deutschen und portugiesischen Ratspräsidentschaften primär mit der Lösung der Verfassungskrise beschäftigt, was ihr mit der Einigung auf einen Grund-lagenvertrag beim letzten EU-Gipfel in Lissabon immerhin gelang. Auf internationaler Ebene haben sich EU und andere Industriestaaten besonders dem Klimaschutz ver-schrieben, weshalb möglichst viele Länder für ein neues Bündnis geworben werden sollen. Auf der Klimakonferenz der Vereinten Nationen im Dezember auf Bali geht es

um das geplante Nachfolgeabkommen zum internationalen Kyoto-Protokoll, mit dem die globalen Treibhausgasemissionen einschneidender begrenzt werden sollen.

### **... und zahlreiche Führungswechsel in wichtigen Ländern**

Zum anderen konnten bzw. wollten wichtige OECD-Länder im Umfeld zentraler politischer – zum Teil mit intensivem Wahlkampf verbundener – Führungswechsel zuletzt nur begrenzt weitreichende Entscheidungen in der Handelspolitik treffen. Die dafür nötigen Zugeständnisse sind auf den ersten Blick nämlich selten populär. Es gibt damit 2007 und vermutlich auch 2008 nur wenige Zeitfenster, die allen wichtigen Akteuren gleichzeitig richtig passen. In Frankreich hat Sarkozy im Mai das Präsidentenamt von Chirac übernommen, Großbritanniens Premier Blair übergab die Amtsgeschäfte im Juni an seinen Schatzkanzler Brown. Japans Premier Abe hat im September schon nach einem knappen Amtsjahr seinen Rücktritt eingereicht – und sein Nachfolger Fukuda wird wegen der zu erwartenden vorgezogenen Neuwahlen kaum zu weiteren Abstrichen bei den für Japan besonders heiklen Agrarsubventionen bereit sein. Last but not least ist US-Präsident Bush ein Jahr vor den Präsidentenwahlen im November 2008 innen- und außenpolitisch stark angeschlagen. Zudem ist sein für Handelskompromisse wichtiges „fast-track“-Mandat schon im Frühjahr abgelaufen und es zeichnet sich keine Neuauflage ab.

Vor diesem Hintergrund verwundert es auch nicht, dass die G8-Länder weder den Weltwirtschaftsgipfel in Heiligendamm noch die jüngste Herbsttagung von IWF und Weltbank zu einem nennenswerten Vorstoß in der festgefahrenen Welthandelsrunde nutzten. Sie beließen es bei den gewohnten Bekenntnissen zu verstärkten Anstrengungen, deuteten aber keinerlei neue Verhandlungsspielräume für ihre WTO-Unterhändler an. Blickt man ergänzend noch kurz auf Indien, dem zusammen mit Brasilien und Südafrika wichtigsten Vertreter der Schwellenländer, so werfen die Parlamentswahlen im Frühjahr 2009 auch schon ihre Schatten voraus. Sie erschweren Zugeständnisse seitens des für einen WTO-Kompromiss so zentralen Landes gerade bei Industriegüter- und Dienstleistungsimporten. Ministerpräsident Singh hat dazu erneut einen weitergehenden Abbau von Agrarsubventionen seitens der Industrieländer eingefordert.

### **„Ideologischer Sand im Getriebe“**

Unabhängig von diesen politischen Erwägungen ist der Doha-Runde aber noch anderer Sand ins Getriebe gekommen, denn die Freihandelsidee hat auch aus intellektuellen und ideologischen Gründen an Stellenwert verloren. Jagdish Bhagwati von der New Yorker Columbia-Universität hat dazu kürzlich auf einem Vortrag in Genf auf vermeintliche Differenzen zur Vorteilhaftigkeit des Freihandels unter renommierten Ökonomen hingewiesen – und auf deren politische Ausschlichtung. Er benennt dazu Paul Krugman, Paul Samuelson und Alan Blinder, die in ihren kritischen Analysen eigentlich stärker Marktunvollkommenheiten wie unvollkommenen Wettbewerb und externe Effekte betonten, was natürlich auch die prinzipiellen Wohlfahrtseffekte des Freihandels beeinträchtigen kann.

Die prominenten Autoren schlagen als Antwort aber primär wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Schaffung leistungsfähigerer Märkte und keine Abkehr von der Freihandelsidee vor. Diese differenzierten Analysen werden von vielen Freihandelsgegnern dennoch als prominente ökonomische Unterstützung für neuen Protektionismus vereinnahmt und haben über entsprechende Lobbygruppen immer mehr Eingang in die handelspolitische Diskussion gerade in den USA gefunden. Dieses Phänomen dürfte sich nach einem Erfolg der Demokraten bei den US-Präsidentenwahlen noch stärker auswirken.

### **Renaissance von bilateralen Freihandelsabkommen**

Neben der multilateralen tragen natürlich auch bilaterale und regionale Liberalisierungen maßgeblich zum Welthandelwachstum bei, wobei sich die Zugpferde durchaus abwechseln können. So geht die anhaltende „Doha-Hängepartie“ pikanterweise mit einer Renaissance von bilateralen Freihandelsabkommen einher. Dabei sind die USA mittlerweile federführend bei diesen zweiseitigen Abmachungen. Aber auch die EU hat nach einem mehrjährigen Moratorium ihre Fühler verstärkt nach Asien ausgestreckt und strebt Verträge mit Südkorea, Indien und den ASEAN-Staaten an. Zum einen erhoffen sich die beteiligten Staaten kalkulierbarere Ergebnisse im Rahmen der ausgehandelten selektiven Marktöffnungen. Zugleich können die konkreten Vorteile auch besser einer kritischen einheimischen Öffentlichkeit vermittelt werden. Zum anderen kann man in diesen Abkommen leichter andere politische Ziele mitverfolgen.

So setzen die USA seit den Anschlägen vom 11. September 2001 mit ihren bilateralen Abkommen vor allem auf die politischen Verbündeten aus der „Koalition der Willigen“, haben aber auch wichtige Energieexporteure und ihr regionales Umfeld im Visier. Bei der EU-27 steht eine stärkere Verankerung auf den asiatischen Wachstumsmärkten hinter den bilateralen Plänen. Man fürchtet sonst, stärker ins Hintertreffen zu den USA, aber auch zu Japan und China zu geraten.

Solche bilateralen Abkommen sind aber nicht nur mit zusätzlicher Bürokratie verbunden. Man denke nur an den Komplex der Ursprungsregeln und ihre aufwendige Überwachung. Der neutrale Beobachter stellt sich ferner die Frage, ob Entwicklungs- und Schwellenländer bei diesen Alleingängen wirklich besser fahren als bei einem koordinierten multilateralen Vorgehen via Genf. Da solche bilateralen Abkommen zwangsläufig den multilateralen Ansatz der WTO untergraben, würde ein baldiger Abschluss der Doha-Runde auch die WTO als Institution stärken.

### **Hoffnung auf „Doha light“**

Auch wenn der Doha-Runde nach sechs Jahren nun langsam die Luft auszugehen droht, scheint es für einen erfolgreichen Abschluss keinesfalls zu spät. Gemessen an der ursprünglichen Agenda wird es sich dann aber bestenfalls um ein „Doha light“-Abkommen handeln können. Das dürfte aber dennoch besser als ein Scheitern oder ein weiteres Verschieben bis nach den US-Präsidentenwahlen bzw. dem indischen Urnengang sein. Zum einen wird damit die von vielen Seiten bedrohte multilaterale Freihandelsidee wenigstens graduell gestärkt. Zum anderen gibt es durch neue Marktöffnungen bei Industriegütern und gerade den bislang im Welthandel unterrepräsentierten Dienstleistungen – wie zum Beispiel dem vielschichtigen Finanzsektor – neue Wachstumsimpulse für die Weltwirtschaft. Damit diese aber zum Tragen kommen können, müssen vor allem die Industrieländer beim Abbau der Agrarsubventionen noch ein Stück weiter über ihren eigenen Schatten springen.

---

Weitere Informationen erhalten Sie auf [www.akademie-welthandel.de](http://www.akademie-welthandel.de)

oder unter der Telefon-Nummer 0 69 / 74 74 2 – 0.