



Doha oder Dada

26. Mai 2011

Die Welthandelsordnung am Scheideweg

Die großen Handelsnationen bemühen sich derzeit, die Doha-Runde in der WTO nach einem Jahrzehnt zum Abschluss zu bringen. Ohne die Investition von politischem Kapital wird es nicht gelingen.

Der Schlüssel zum Erfolg liegt in Washington und Peking. China verfügt über einige wirtschaftliche Trumpfkarten. Die USA wiederum sollten ihre Karten nicht überreizen. Washington hat keine guten handelspolitischen Alternativen.

Misslingt eine Einigung in diesem Jahr, dürfte die Runde scheitern. Die Welthandelsordnung steuerte dann auf den Bilateralismus der Mächtigen (und ein wenig regionale Integration) zu. Dadaismus in der Handelspolitik ist jedoch sehr gefährlich und führt zur Erosion der Ordnung und der Streitschlichtung.

Ein Abschluss der Runde würde Impulse für den Welthandel, das Wachstum und die Wohlfahrt setzen. Die Impulse eines ambitionierten Abkommens beliefen sich für den Welthandel auf mehrere hundert Mrd. Dollar und für das Wachstum auf einen halben Prozentpunkt des BIP der Welt.

Eine starke WTO wird immer wichtiger. Das regelgebundene Welthandelssystem muss ohnehin gestärkt werden, um auf neue Machtverhältnisse und Phänomene in der Weltwirtschaft angemessen reagieren zu können. Alle wichtigen Handelsthemen gehören auf den multilateralen Verhandlungstisch.

Die avisierten Zollsenkungen würden vor allem die Einfuhren von Entwicklungs- und Schwellenländern stimulieren. Die Industrieländer könnten von Sektorabkommen, etwa in der Chemie oder bei Umweltgütern, profitieren. Eine Vereinfachung der Zollverfahren wäre für alle gut.

Der Agrarhandel würde stärker auf marktwirtschaftliche Grundlagen gestellt. Die zusätzliche Öffnung des Agrarhandels und die strengere Disziplinierung der Agrarpolitik kämen Europas Verbrauchern, den Entwicklungsländern und den Agrarexporturen zugute. Die Exportsubventionen würden mittelfristig abgeschafft.

Mit einer Öffnung der Dienstleistungsmärkte könnten Entwicklungshemmnisse beseitigt werden. Eine Öffnung der Dienstleistungsmärkte für Direktinvestitionen vor allem in Asien und die temporäre Entsendung von Arbeitskräften in die EU und die USA böten enorme Vorteile.

Die Doha-Runde muss hohe politische Hürden überwinden. Die USA, die EU und Brasilien brauchen noch etwas bessere Exportchancen. Indien benötigt angemessene Schutzmaßnahmen in der Landwirtschaft und eine Öffnung des Nordens für die Entsendung von IT-Experten.

Die großen Schwellenländer sollten sich ihrer Verantwortung für das Welthandelssystem stellen. Sie könnten zum eigenen Nutzen ihre Märkte weiter öffnen und der Runde zum Erfolg verhelfen.

www.
dbresearch.de

Autor

Klaus Deutsch
+49 30 3407-3682
klaus.deutsch@db.com

Editor

Barbara Böttcher

Publikationsassistentz

Judith Runge

Deutsche Bank Research
Frankfurt am Main
Deutschland
Internet: www.dbresearch.de
E-Mail: marketing.dbr@db.com
Fax: +49 69 910-31877

DB Research Management
Thomas Mayer

Inhaltsverzeichnis

Zeit für einen Abschluss	3
Wirtschaftliche Chancen	4
... und Risiken	7
Stand der Verhandlungen	8
Handelspolitik = Innenpolitik + Diplomatie	14
Doha oder Dada	19
Literaturhinweise	21

Der Autor bedankt sich bei Stefan Krause für die Unterstützung bei den Recherchen zu dieser Analyse und bei Barbara Böttcher, Maria-Laura Lanzeni und Bernhard Speyer für Kommentare und Hinweise.



Zeit für einen Abschluss

Welthandel in Gütern, 2010

in Mrd. USD

	Exporte	Importe
Welt	14855	15050
USA	1278	1968
Kanada	387	402
Mexiko	298	311
Brasilien	202	191
EU	5147	5337
Extra-EU (27)	1787	1977
Russland	400	248
China	1578	1395
Japan	770	693
Indien	216	323
ASEAN	1052	950
LDCs	164	174

Quelle: WTO **1**

Welthandel in Dienstleistungen, 2010

in Mrd. USD

	Exporte	Importe
Welt	3665	3505
USA	515	358
Brasilien	30	60
EU	1553	1394
Extra-EU (27)	684	598
Russland	44	70
China	170	192
Japan	138	155
Indien	110	117
Singapur	112	96
Hongkong	108	51

Quelle: WTO **2**

Weltexporte

Veränderungen gg. Vj. in %

	2010	2008	2009	2010
	(Mrd. USD)			
Waren	15237.6	15	-22	22
Dienstl.	3663.8	13	-12	8

Quelle: WTO **3**

Kurz nach den Terroranschlägen auf das World Trade Center, das Pentagon und das Weiße Haus am 11. September 2001 gelang es den Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation am 14. November in der Hauptstadt Katars, Doha, eine neue Verhandlungsrunde auf den Weg zu bringen. So sollte Vertrauen in die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Handels wiederhergestellt werden. Die Chancen der Entwicklungsländer, vor allem der ärmsten Länder, sich einen Anteil am Wachstum des Welthandels entsprechend ihrer jeweiligen Entwicklungsbedürfnisse zu sichern, sollten durch einen Abschluss erhöht werden.¹ Dies sollte durch verbesserten Marktzugang, ausgewogene Regelwerke und zielgerichtete finanzielle und technische Hilfen erreicht werden. Das Arbeitsprogramm der Ministererklärung sieht vor, die Märkte für landwirtschaftliche und industrielle Erzeugnisse sowie für Dienstleistungen weiter zu öffnen, die Regelwerke für geistiges Eigentum, Investitionen, Wettbewerb und öffentliches Beschaffungswesen zu festigen, Zollverfahren zu vereinfachen und die Vereinbarkeit von Umweltschutz- und Welthandelsregeln zu verbessern. Zudem sollte den besonders armen Entwicklungsländern durch verbesserten Marktzugang in die anderen Länder geholfen werden. Die Befassung mit Investitionen, Wettbewerb und öffentlichem Beschaffungswesen wurde im Laufe der Zeit jedoch eingestellt.

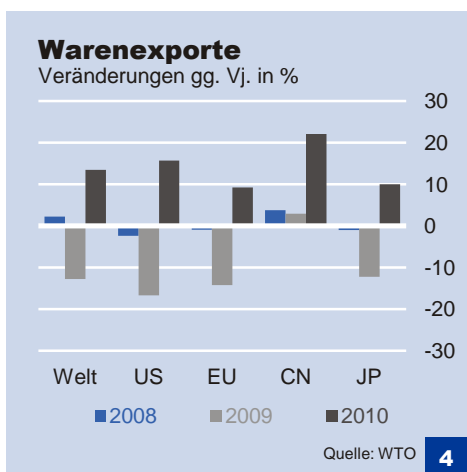
Nun, zehn Jahre später, geht es um die Frage, ob die mittlerweile 153 Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation (WTO) nach den Höhen und Tiefen des Verhandlungsverlaufs², einer weltweiten Rezession und Finanzkrise und der Schaffung der G20 als Forum der wirtschaftspolitischen Steuerung mit Rückenwind eines G20-Auftrags aus Seoul noch die Kraft finden können, die Verhandlungsrunde bis zur 8. Ministerkonferenz der WTO im Dezember 2011 zu einem guten Abschluss zu bringen. Immerhin sind zum Jahresende 2010 die seit Juli 2008 stagnierenden Gespräche wieder aufgenommen worden, und einiges spricht dafür, dass die Runde von vielen wichtigen Spielern im Welthandelssystem dieses Jahr unter Dach und Fach gebracht werden soll. Pascal Lamy, der Generaldirektor der WTO, hatte jedenfalls einen entsprechenden Fahrplan aufgestellt und für April neue Vorschläge zu den einzelnen Themen eingefordert. Zudem hatten zuletzt die Regierungen Deutschlands, des Vereinigten Königreichs, Indonesiens und der Türkei auf dem Seoul-Gipfel der G20 eine Expertengruppe unter Leitung des Handelsexperten Prof. Jagdish Bhagwati und des ehemaligen Generaldirektors der WTO, Peter Sutherland, beauftragt, nochmals das Argument für einen Abschluss zu schärfen – eine Aufgabe, die diese Gruppe umgehend erledigte.³

Nicht nur diese Studie zeigt, dass bereits auf dem Niveau des erreichten Verhandlungsstands große Vorteile für die Weltwirtschaft durch einen Abschluss erzielt werden könnten. Nimmt man plausible Ergänzungen im Zuge der weiteren Verhandlungen an, so könnte durchaus die absolut größte Liberalisierungsrunde des Welthandels zustande kommen. Auch die politischen Kosten der Anpassung an einen freieren Handel bzw. an strengere Regelwerke dürften derzeit für alle Nationen tragbar sein.

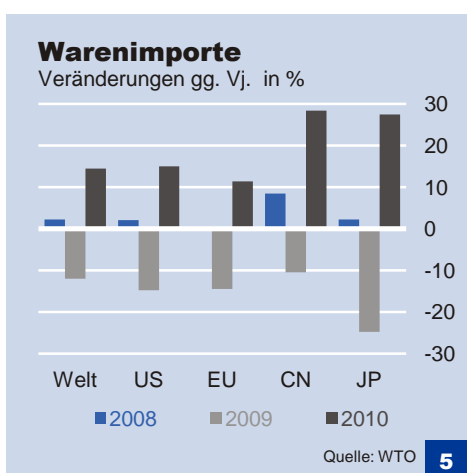
¹ WTO (2001).

² Zum Verhandlungsverlauf siehe z.B. Blustein (2009), Mildner (2009).

³ Bhagwati und Sutherland (2011).



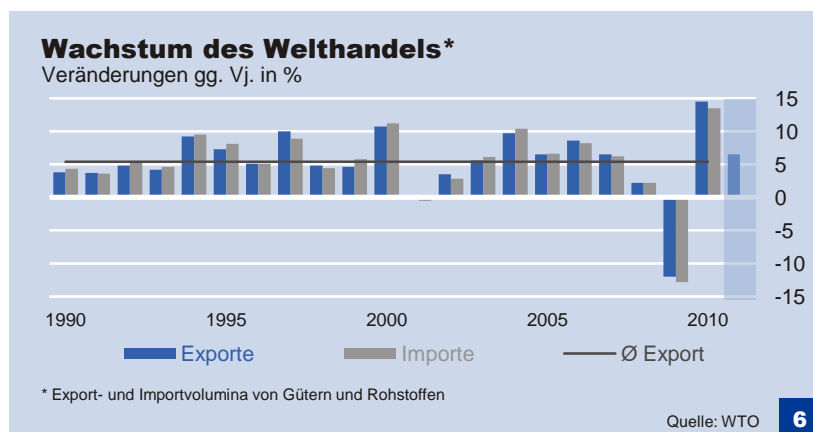
4



5

Ein Abschluss würde die Fähigkeit, in der internationalen wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit einmal jenseits der Finanzmarktregulierung im G20-Kontext Ergebnisse zu erzielen, unter Beweis stellen. Zudem würden die Schwellenländer demonstrieren, dass sie Verantwortung für die offene Weltwirtschaft übernehmen. Dies ist angesichts der vielen Episoden und Politikfeldern, in denen es den Industrie- und Schwellenländern nicht gelingen mag, einen guten Interessenausgleich herzustellen, von großer Bedeutung; auch für die Chancen multilateraler Wirtschaftsdiplomatie in anderen Feldern wie den Währungen, den Rohstoffen oder dem Klimaschutz. Wirtschaftlich gesehen würde ein anspruchsvoller Abschluss auch Impulse für das langfristige Trendwachstum, für die Verbraucherwohlfahrt vor allem in einigen arg von der Agrarprotektion gebeutelten Handelsnationen und für die wachsende Rechtssicherheit im internationalen Wirtschaftsverkehr geben. Zudem würde der mit enormen Aufwand trotz der im Regelfall äußerst begrenzten wirtschaftlichen Perspektiven seitens der großen Akteure betriebenen bilateralen und inter-regionalen Handelsdiplomatie zur Schaffung von Präferenzabkommen der Wind aus den Segeln genommen.

Immerhin muss festgehalten werden, dass trotz der Schwierigkeiten in der multilateralen Handelsdiplomatie das Welthandelssystem den ersten Crash-Test seit den dreißiger Jahren des letzten Jahrhunderts erstaunlich gut überstanden hat. Erstens wurde ein Rückfall in den Protektionismus der 30er Jahre vermieden. Die WTO hatte für den G20-Gipfel in Seoul im November letzten Jahres den vierten Bericht über Handelsmaßnahmen der G20 vorgelegt und darin festgestellt, dass zwar weiterhin defensive Maßnahmen vor allem bei Nahrungsmitteln und Rohstoffen ergriffen werden, der Trend aber abnimmt. Zudem sind nur 1,8% der G20-Einfuhren (1,42% der Welteinfuhren) überhaupt von Schutzmaßnahmen (kumulativ seit 2008) erfasst. Zudem hatte sich der Welthandel bereits im Juli 2010 wieder auf Vorkrisenniveau eingependelt, mit allerdings gedämpften Wachstumsaussichten in 2011.⁴ Evenett stellt jedoch fest, dass zumindest Brasilien, Indien und China seit November 2008 zahlreiche Schutzmaßnahmen ergriffen und auch die Zölle deutlich erhöht haben.⁵



6

Zweitens hat die Krise der Fahrt zur weiteren Liberalisierung im Rahmen diverser bilateraler und interregionaler Handelsabkommen keinen Abbruch beschert. Insbesondere in Asien war in den letzten zehn Jahren eine Vielzahl von Abkommen unterzeichnet worden,

⁴ WTO (2010), siehe zum begrenzten Aufblodern des Protektionismus auch Sprissler (2009) und Evenett (2010).

⁵ Evenett (2011).



TOP 10 Güterexporteure, 2009

in % der Welt

Länder

Extra-EU (27)	16,2
China	12,7
USA	11,2
Japan	6,2
Korea	3,9
Hongkong	3,5
Kanada	3,4
Russland	3,2
Singapur	2,9
Mexiko	2,4

Quelle: WTO **7**

TOP 10 Güterimporteure, 2009

in % der Welt

Länder

Extra-EU (27)	17,4
USA	16,7
China	10,5
Japan	5,7
Hongkong	3,7
Kanada	3,4
Korea	3,4
Indien	2,6
Singapur	2,6
Mexiko	2,5

Quelle: WTO **8**

TOP 10 Exporteure von Dienstleistungen, 2009

in % der Welt

Länder

Extra-EU (27)	26,3
USA	19,2
China	5,2
Japan	5,1
Singapur	3,5
Indien	3,5
Honkong	3,5
Schweiz	2,8
Kanada	2,3
Korea	2,3

Quelle: WTO **9**

deren wirtschaftliche Wirkung erst allmählich untersucht wird.⁶ Und es geht munter weiter auf diesem Weg, zuletzt mit dem Abkommen von China mit ASEAN. Auch die EU hat eine Reihe von Verhandlungen auf den Weg gebracht bzw. neu belebt, u.a. mit Indien, Singapur, Malaysia, Vietnam, Kanada und dem Mercosur. Und drittens hat man Ende 2010 auch in der Doha-Runde der WTO den Faden wieder dort aufgenommen, wo er im Juli 2008 nach der letzten ernsthaften Verhandlung liegen geblieben war.

Wirtschaftliche Chancen ...

Ein Abschluss der Doha-Runde entlang des Verhandlungsstands vom Sommer 2008 allein würde schon erhebliche Vorteile für die Weltwirtschaft schaffen. Ergänzt um einige sehr plausible Komponenten, die im Laufe des Jahres noch verhandelt werden könnten, käme sogar ein sehr beachtlicher Effekt auf den Außenhandel und indirekt auf Wachstum und Beschäftigung zustande.

In einer umfassenden Studie auf der Basis länderspezifischer Daten für sieben Industrie- und 15 Entwicklungsländer kommen Hufbauer, Schott und Wong⁷ zu dem Ergebnis, dass ein Abschluss auf der Grundlage des Verhandlungsstands vom Juli 2008 den Handel dieser Staaten um USD 134 Mrd. ausweiten würde, während ein ambitionierterer Abschluss⁸ zu einer Ausweitung der Einfuhren um USD 311 Mrd. und der Ausfuhren um rund USD 280 Mrd. p.a. führen würde. Hochgerechnet auf die Welt wären dies Handelseffekte eines engen Abschlusses in Höhe von USD 180 Mrd. und eines weiten Abschlusses in Höhe von knapp USD 800 Mrd.

Bei einem weiten Abschluss entstünden auf der Einfuhrseite die größten Effekte für China, gefolgt von der EU, den USA, Indien und Brasilien. Auf der Ausfuhrseite würden ebenfalls China, die EU, die USA und Japan die größten Effekte im mittleren zweistelligen Mrd.-Dollar-Bereich aufweisen, während die geschätzten Gewinne für Brasilien und Indien nur bei je etwa USD 5 Mrd. liegen würden. In jedem Fall entstünden die größten Handelseffekte bei den Einfuhren von Entwicklungs- und Schwellenländern, was angesichts des noch recht hohen Schutzniveaus dieser Staaten nicht weiter verwundert.

Die Wachstumseffekte eines engen Abschlusses schätzen die Autoren auf USD 56 Mrd. (0,1% des BIP) für die 22 Staaten bzw. USD 63 Mrd. für die Welt, die Effekte eines weiten Abschlusses auf USD 249 Mrd. für die 22 Staaten bzw. auf USD 283 Mrd. für die Welt (jeweils 0,5% des BIP). Hier lägen bei einem ambitionierten Abschluss, gemessen in Prozent des BIP, China (1,3%) vor Indien, Brasilien, Japan, der EU und den USA (beide mit 0,3%), bei einem moderaten Abschluss auf der Basis von 2008 jedoch fast alle großen Wirtschaftsräume bei geringen 0,1% des BIP.

Auch Experten der Weltbank⁹ haben argumentiert, dass ein Abschluss der Runde bereits auf der Basis des Verhandlungsstands vom Juli 2008 substantielle Vorteile schaffen würde. Sie schätzen

⁶ Kawai und Wignaraja (2010) stellen moderate positive Effekte vor allem der ASEAN+1-Formate, von AFTA und wenigen größeren bilateralen Abkommen fest.

⁷ Hufbauer, Schott und Wong (2010).

⁸ Die Autoren rechnen dabei die Effekte aus, die bei einer Liberalisierung der Dienstleistungen um 10%, bei der Vereinbarung von Null- bzw. Niedrigzollsätzen in Sektorabkommen für Chemikalien, Elektronik und elektrische Waren und für Umweltgüter sowie bei einem Abkommen zur Handelserleichterung zustande kommen würden.

⁹ Hoekman, Martin und Mattoo (2009).

TOP 10 Importeure von Dienstleistungen, 2009

in % der Welt

Länder	
Extra-EU (27)	23,0
USA	14,0
China	6,7
Japan	6,2
Singapur	3,5
Indien	3,4
Kanada	3,3
Korea	3,2
Russland	2,5
Saudi-Arabien	1,9

Quelle: WTO **10**

Abkommen schüfe Handel, Wohlfahrt und Rechtssicherheit

Zoll- und quotenfreier Marktzugang

Viele OECD-Länder gewähren bereits zu 100% aller Waren zoll- und quotenfreien Zugang für die LDCs, darunter die EU. Kanada gewährt dies für 99%, Japan für 98%, die USA hat kein spezifisches LDC-Programm, aber andere Abkommen mit ähnlicher Wirkung. Südkorea gewährt für ca. 75% Zugang. Richtig ist, dass 99-100% seitens nahezu aller OECD-Staaten und wichtiger Schwellenländer notwendig wären, um die Herausnahme wichtiger Zolllinien mit hohem Handelsvolumen zu verhindern, auf der Ministerkonferenz in Hongkong 2005 dagegen nur 97% vorläufig vereinbart werden konnten.

Dienstleistungsmärkte noch stark geschützt

die Einkommenseffekte für die Welt auf rund USD 160 Mrd. allein für Landwirtschaft und Industrie durch die Absenkung der angewandten Zollsätze. Weitere USD 99 Mrd. könnten durch ein Abkommen zur Handelserleichterung hinzukommen.¹⁰ Insbesondere die Sicherheit des zukünftigen Marktzugangs zu dann niedrigeren, in der WTO gebundenen Zollsätzen, die derzeit oft weit über dem angewandten Zollsatz liegen, würde erhöht. Der Löwenanteil von Liberalisierungsmaßnahmen und Marktöffnungen im Außenhandel erfolge ohnehin durch autonome Maßnahmen von Regierungen. Die Rolle der WTO bestehe darin, die Rechtssicherheit über diese Maßnahmen zu erhöhen und in schlechten Zeiten einen Rückfall in breitflächigen offenen oder versteckten bzw. administrierten Protektionismus (Anti-Dumping-Maßnahmen, Anti-Subventionsmaßnahmen, nicht-tarifäre Hindernisse) zu verhindern. Zudem würde die völkerrechtliche Disziplin im Agrarhandel und der Agrarpolitik erheblich gestärkt. Der durchschnittliche gebundene Zollsatz im Agrarhandel würde von 40% auf 30% und im Warenhandel von 8% auf 5% sinken, der gewichtete Durchschnitt der angewandten Zollsätze würde im Agrarhandel von 15% auf 12% und im Güterhandel von 3% auf 2% sinken. Viele Zollspitzen würden fallen. Zudem könnte für die armen Länder durch einen zoll- und quotenfreien Marktzugang in die OECD-Länder und ggf. in wichtige Schwellenländer bei sehr eingeschränkten Ausnahmeregelungen für einzelne Produkte Vorteile geschaffen werden – die Schätzungen reichen von zwei bis fünf Mrd. US-Dollar an zusätzlichen Exporten aus den ärmsten Ländern (siehe Box).¹¹

Handelserleichterung. Klarheit herrscht unter Wissenschaftlern auch darüber, dass ein Maßnahmenpaket zur Handelserleichterung (Zoll- und Abwicklungsverfahren, Hafenmanagement, elektronisches Formularwesen etc.) vor allem für Entwicklungsländer mit die größten Vorteile bringen dürfte. Die Transaktionskosten des Handels, die aus ineffizienten Verfahren herrühren, übersteigen in vielen Fällen die Zollkosten. Und selbst in einem Land mittlerer Effizienz wie den USA liegen die Kosten mit 5-6% eines durchschnittlichen Exportwerts pro Schiffscontainer auf beachtlich hohem Niveau. Der Abstand zwischen den effizientesten Staaten und dem Rest ist besonders groß in diesem Feld. Erfreulicherweise konnten sich die WTO-Staaten bereits weitgehend auf ein Maßnahmenpaket einigen. Eine plausible Bandbreite für die äußerst schwer kalkulierbaren Einkommensvorteile (ohne Häfen und IT) liegt bei USD 118 Mrd. bis USD 393 Mrd.¹²

Dienstleistungen. Schwer zu quantifizieren sind die möglichen Vorteile eines Dienstleistungsabkommens (zum Verhandlungsstand, siehe unten). Klar ist jedoch, dass der Löwenanteil der wirtschaftlichen Vorteile auf die hochgradig geschützten Entwicklungsländer entfielen, vor allem bei einer Öffnung für Direktinvestitionen und die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen, und bis zu knapp einem Prozent des BIP dieser Länder reichen könnte.¹³ Klar ist auch, dass insbesondere die Verfügbarkeit besserer Unternehmensdienstleistungen vielfältige positive Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft in diesen Ländern haben würde. Hufbauer et al. schätzen, dass eine tatsächliche Verbesserung des Marktzugangs bei Dienstleistungen um 10% durch einen Abschluss der Doha-Runde eine Handelsausweitung der 22 untersuchten Staaten um

¹⁰ Decreux und Fontagné (2009).

¹¹ Siehe zu den Zahlen für 2009 Hoekman, Martin und Mattoo (2009).

¹² Hufbauer et al. (2010), S. 104.

¹³ CIE (2010).



knapp USD 90 Mrd. und einen Einkommenseffekt von 0,1% des BIP erzielen würde. Dies wäre vor allem gut für US-Dienstleistungsexporte und chinesische Importe.

... und Risiken

Die Konturen eines Abkommens liegen zwar noch nicht fest, aber bei einer Einigung entlang des Stands von 2008, einigen plausiblen Ergänzungen um die Handelserleichterung und einer moderaten Liberalisierung bei Dienstleistungen ergäben sich für viele Länder dennoch wirtschaftliche Risiken oder in Einzelfällen sogar Nachteile. Dies müsste im Rahmen der Runde durch Ertüchtigungshilfen („aid for trade“ und Infrastrukturfinanzierungen, um die ärmsten Länder vor allem in Afrika überhaupt in die Lage zu versetzen, Exportchancen zu realisieren) politisch geregelt und ggf. auch außerhalb der WTO finanziert werden.

Nahrungsmittelpreise eventuell Problem für Einfuhrländer

Problematisch bleibt, dass eine Vielzahl von kleinen, armen Nahrungsmittel importierenden Entwicklungsländern unter sinkenden Agrarsubventionen der reichen Länder zunächst leiden würde, da die Rechnung für Einfuhren steigen würde. Zudem führt die Reduzierung von Zollsätzen zu vermehrtem Handel, steigenden Weltmarktpreisen, negativen terms-of-trade-Wirkungen und höheren Kosten für die Nahrungsmittelversorgung der heimischen Bevölkerung. Angesichts ohnehin schon hoher Weltmarktpreise für viele Grundnahrungsmittel¹⁴ stellt dies Regierungen dieser Länder vor Probleme. Die positiven langfristigen Angebotsreaktionen auf steigende Preise seitens der heimischen Landwirte könnten je nach nationaler Lage und landwirtschaftlichem Produktionspotenzial vorhanden sein, aber politisch ändert dies zunächst wenig. Mittelfristig verbessert die Liberalisierung des Agrarhandels jedoch die Stabilität der Preise von Grundnahrungsmitteln auf dem Weltmarkt und auch die Lage der Nettoimportländer. In jedem Fall wäre es hier wichtig, den jüngsten Trend zu nationalen Exportrestriktionen bei Nahrungsmitteln zu brechen, da dies die Preissprünge auf dem ohnehin dünnen Weltmarkt weiter erhöht hat.¹⁵ Handelseffekte würden dies nicht in allen Fällen kompensieren.¹⁶

Manche Länder ohne große Vorteile

Zudem wären die Handels- und Einkommenseffekte eines Abschlusses auf 2008-Basis für viele arme Länder und einige Länder mittleren Einkommens vermutlich so gering, dass sich wenig politische Unterstützung finden lassen dürfte.¹⁷ Einzelne Staaten dürften sogar verlieren. Für viele Entwicklungsländer könnte die Präferenzerosion aufgrund sinkender Vorteile aus Präferenzabkommen gerade einmal aufgefangen werden durch eine generöse Regelung zum zoll- und quotenfreien Marktzugang zur OECD und einigen sehr großen Schwellenländern. Darüber hinaus dürfte es einige Entwicklungsländer geben, die sich im Zuge der Zollsatzsenkungen in der Industrie erheblich mehr Wettbewerb für heimische Produzenten im Inland einhandeln als sie an Chancen nutzen können. Bei einer starken sektoralen Konzentration der Effekte könnte dies Interessengruppen und Regierung gegen ein Abkommen aufbringen. Auch sind die Sorgen in vielen Entwicklungsländern über die Effekte einer

Lobbykräfte gegen Abkommen

¹⁴ Siehe Schaffnit-Chatterjee (2011, 2009).

¹⁵ Hoekman, Martin und Mattoo (2009) zu diesen Effekten.

¹⁶ Siehe Bouet und Laborde (2010) zu diesen Effekten.

¹⁷ Siehe die detaillierten Analysen in Hufbauer, Schott und Woong (2010) sowie in Bouet und Laborde (2010). Diese Autoren schätzen die Exportwerteffekte auf zwischen -3,5% und +4,5% (Veränderung bis 2025 zum Status quo), die Einkommenseffekte auf zwischen -0,3% und +0,9%.

Senkung von Zöllen auf Industriegüter angesichts nach wie vor übermäßig konkurrenzfähiger und von einem unterbewerteten Wechselkurs profitierender chinesischer Anbieter in Branchen mit hohem Arbeitskostenanteil (Textilien und Bekleidung z.B.) zu Recht noch nicht erloschen.¹⁸ Und problematisch bleibt auch, dass die Balance der Vorteile bei einem kleinen wie bei einem ambitionierten Abschluss stark China- und Europalastig wäre und wichtige Akteure eine Zustimmung in einer innenpolitischen Auseinandersetzung über die Folgen einer Marktöffnung in ihren Ländern nicht mit dem Argument von sehr großen wirtschaftlichen Vorteilen begegnen könnten.

Stand der Verhandlungen

Agrarhandel

Der weltweite Agrarhandel kam erstmals mit Abschluss der Uruguay-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens 1995 unter eine wirksame multilaterale Disziplin.¹⁹ Das heutige WTO-Regelwerk erstreckt sich nicht nur auf den Zollschatz, sondern u.a. auch auf Exportsubventionen und interne Stützungszahlungen an die Landwirte, sofern diese eine Auswirkung auf den Handel haben. Die Uruguay-Runde führte noch keine Liberalisierung des Welthandels herbei, deckelte aber die Subventionspolitik und stellte das gesamte System erstmals auf eine transparente Basis.

Die Agrarverhandlungen spielten auch in der Doha-Runde eine wichtige Rolle. Immerhin war man sich bis Sommer 2008 in den Verhandlungen schon recht nahe gekommen. Dies lag daran, dass die EU bereit war, den Zollschatz und die inländische Stützungszahlungen deutlich bzw. die im Laufe des Jahrzehnts stark gesunkenen Exportsubventionen²⁰ ganz zu beenden.

Deutliche Zolllenkung vorgesehen

Zölle. Generell liegen die Anforderungen an die Zolllenkungen für Industrieländer zwischen 50% und 70%, je nach Höhe des gebundenen Zollsatzes; für Entwicklungsländer gilt zwei Drittel dieser Werte. So würde die EU ihre gebundenen Zölle um durchschnittlich 60% senken und besseren Marktzugang einräumen.²¹ Auch andere Agrarprotektionisten wie Japan, Norwegen, Schweiz und Kanada müssten erheblich liberalisieren. Hufbauer et al. schätzen, dass die angewandten handelsgewichteten Zollsätze für die 22 Staaten von 7,6% auf 5,3% sinken würden, darunter von 6,0% auf 3,4% im Fall der EU und von 10,4% auf 4,5% im Fall Japans, während Brasilien und Indien „Wasser“ aus den Zollbindungen nähmen und China und die USA nur moderat liberalisieren müssten. Einige Importquoten müssten aufgegeben oder ausgeweitet werden, als Kompensation für niedrigere Zolllenkungen bei sensiblen Produkten.²²

¹⁸ Blustein (2010: 244) berichtet, dass selbst Brasilien in den Verhandlungen 2007 noch hohe Zollsätze für Automobile, Kfz-Teile, Textilien und andere Güter verteidigte, um für den nötigen Einfuhrschutz gegenüber China zu sorgen.

¹⁹ Zur Gesamtheit siehe den Band von Anderson und Martin (2006). Fairerweise muss man einräumen, dass die Disziplin angesichts der alle Spielräume ausnutzenden Umsetzung des Agrarabkommens der Uruguay-Runde noch recht gering ausfiel.

²⁰ Die Exportsubventionen sanken von einem Volumen von rund EUR 1,5 Mrd. für das Marktjahr 2006/2007 auf zuletzt rund EUR 500 Mio. ab. Siehe WTO (2008d).

²¹ Hufbauer et al. (2010), S. 19.

²² So wird erwogen, dass bei einer abgeschwächten Zolllenkung um zwei Drittel Zollquoten bis zu vier Prozent des Verbrauchs angehoben werden, bei einer Abschwächung um ein Drittel soll kompensierend bis zu 3% des Verbrauchs angehoben werden. Die Quotenanhebung könnte im Schnitt ein Drittel der Satzsenkung aufheben. Siehe Laborde et al. (2010).



Der Streit um die spezielle Schutzklausel

Nach rund 60 Stunden der Verhandlungen über diesen Punkt ging man am 29. Juli 2008 ohne Ergebnis auseinander. Einigkeit bestand unter den WTO-Mitgliedstaaten bereits darüber, dass es eine spezielle Schutzklausel geben sollte. Keine Einigkeit konnte erzielt werden in der Frage, ob durch den Schutzmechanismus für alle Entwicklungsländer, die nicht klein und verwundbar bzw. LDCs waren, nur im Zuge einer Liberalisierung oder generell im Fall eines Importanstiegs die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, Schutzzölle über das Niveau der Verpflichtungen aus der Uruguay-Runde hinaus zu erhöhen oder nicht. Dementsprechend strittig waren die Punkte, in welchem Kontext, bei welchem Importanstieg (Höhe und Zeitraum) und mit welchem Ausmaß an Zollerhöhungen reagiert werden dürfte. Im Kompromisstext waren verschiedene Schwellenwerte (Lamys Vorschlag sah 40% über 3 Jahre vor für nicht mehr als 2,5% der Zolllinien) für die Genehmigung von Schutzmaßnahmen selbst über das Verpflichtungsniveau der Uruguay-Runde hinaus vorgesehen (15%-Punkte oder 15%, je nachdem, was höher wäre). Die USA und andere Staaten (v.a. lateinamerikanische und südostasiatische Staaten) waren nur bereit, mindestens 40% Importanstieg als Auslöser für eine solche Zollerhöhung im Rahmen des speziellen Schutzmechanismus für Entwicklungsländer zu akzeptieren, während Indien, China und andere Staaten hier deutlich niedrigere Werte (10% Einfuhranstieg) und wesentlich mehr Flexibilität bei Zollerhöhungen (30%) erreichen wollten. Indiens damaliger Handelsminister Kamal Naht argumentierte, dass bei der unzulänglichen Erfassung von Importen in Indien solch hohe Zuwächse in kurzer Zeit indische Subsistenzbauern in der Existenz gefährden könnten und insofern inakzeptabel seien.

NAMA

Die Verhandlungsgruppe zum Marktzugang für Nicht-Agrarprodukte (Non Agricultural Market Access-NAMA) befasst sich seit 2002 mit dem Löwenanteil der in der Welt gehandelten Produkte (90% der Exporte). Darunter fallen industrielle Erzeugnisse und gewerbliche Waren, Textilien, Kraftstoffe, Bergbauerzeugnisse, Schuhe, Schmuck/Juwelen, Holz, Fisch und Fischprodukte und Chemikalien.

Stützungsmaßnahmen. Auch handelsverzerrende Stützungsmaßnahmen für die Landwirte wären weiter zurückzuführen, je nach Ausmaß der Stützung in der Größenordnung von 50-85%, für die EU würde dies einen Abbau von 80% gegenüber dem in der WTO gebundenen Niveau innerhalb von fünf Jahren (Entwicklungsländer: acht Jahre) bedeuten. Von den USA wurde verlangt, dass die Obergrenze für die interne Stützung nur knapp oberhalb aktueller Zahlungen liegen dürfe. Das Angebot der US-Unterhändler lag im Juli 2008 Blustein zufolge bei USD 14,5 Mrd.²³ Die handelsverzerrenden Subventionen der USA hatten 2007 jedoch nur die Höhe von USD 8,3 Mrd. erreicht²⁴ und dürften auch heute nicht deutlich höher liegen. Zudem hatte man sich auch weitgehend über die Einbeziehung bestimmter Instrumente der US-Agrarsubventionen geeinigt („blue box“-Maßnahmen). In jedem Fall müssten die USA und Japan Reduktionen um 70% vornehmen, und alle anderen Staaten wären mit 55% dabei.

Exportsubventionen. Exportsubventionen würden von Industrieländern Ende 2013, von Entwicklungsländern bis 2016 und von LDCs bis 2021 abgebaut werden müssen. Zudem hatte man bereits erhebliche Fortschritte in der Disziplinierung impliziter Exportsubventionen (Exportkreditgarantien und -versicherungen, Nahrungsmittelhilfe und staatliche Monopolexporteure) v.a. der USA und Kanadas verhandelt.

Offene Punkte. Allerdings hätte der schwelende Konflikt einiger westafrikanischer Staaten über stark schädigende Baumwollsubventionen in den USA gelöst werden müssen, was im Juli 2008 und seither noch nicht gelang. Noch zu verhandeln ist die genaue Obergrenze für sensible Produkte in Prozent der Zolllinien (derzeit sind 4% im Gespräch, allerdings lehnen Kanada und Japan dies ab) und Kompensationsmaßnahmen (in Form von Importquoten gemessen am inländischen Verbrauch), eine Vereinfachung des Zolltarifs, der Schutz geografischer Herkunftsangaben, die Vereinbarkeit mit der Artenschutzkonvention sowie insbesondere die Schutzklausel für Entwicklungsländer. An letzterem Punkt mussten nach tagelangen Verhandlungen zwischen den USA und Indien im Juli 2008 die Gespräche abgebrochen werden (siehe Box). Grundsätzlich gilt jedoch, dass ein Agrarabkommen bereits im Juli 2008 in greifbare Nähe gerückt war²⁵, der Verhandlungsstand insgesamt keine tiefgehenden Meinungsverschiedenheiten mehr widerspiegelt und ein Abschluss entlang der bekannten Linien erhebliche Wohlfahrtseffekte auslösen würde.

Marktzugang in der Industrie

Der Marktzugang in der Industrie stellt das klassische Feld von GATT- und WTO-Verhandlungsrunden dar. Auch in der Doha-Runde spielen Zölle, v.a. Hochzölle, Zollspitzen und mit den Verarbeitungsstufen ansteigende Zollsätze (Zolleskalation), und nicht-tarifäre Hemmnisse eine sehr wichtige Rolle. So gelang es bereits 2005, sich erneut auf die Verwendung einer progressiven Formel zum Zollabbau („Schweizer Formel“) zu verständigen (siehe Box

²³ Blustein (2009), S. 264. Die Obergrenze liegt noch immer bei USD 48,5 Mrd.

²⁴ Aktuelle Zahlen über die handelsverzerrenden Stützungszahlungen liegen nicht vor. Laut WTO-Handelsbericht USA (WTO 2010b, S. 90-91) haben sich die Politikmaßnahmen durch das Agrargesetz von 2008, das bis 2013 gilt, jedoch kaum geändert; angesichts der weiterhin angestiegenen Weltmarktpreise für viele Güter dürfte das heutige Niveau unter dem Niveau von 2007 liegen.

²⁵ So sah es jedenfalls auch Botschafter Crawford Falconer, der Vorsitzende der Agrarverhandlungen, in seinem Bericht an den WTO-Rat, siehe (Falconer 2008).

Schweizer Formel

Folgende Zollkürzungsformel soll Anwendung finden:

Für Industrieländer: $t_1 = 8 \times t_0 / 8 + t_0$

Für Entwicklungsländer: $t_1 = (20, 22 \text{ oder } 25) \times t_0 / (20, 22 \text{ oder } 25) + t_0$, wobei:

t_1 = Gebundener post-Doha-Zollsatz

t_0 = Gebundener Ausgangszollsatz

Im Fall der Wahl des Koeffizienten 20 gibt es die Flexibilität, bis zu 14% der nicht-landwirtschaftlichen Zolllinien um weniger als die Hälfte der durch die Formel vorgesehenen Höhe zu kürzen, vorausgesetzt dass 16% des Importwerts des Landes nicht überschritten werden, oder 6,5% der Zolllinien bis zu 7,5% des Importwerts auszunehmen. Im Fall der Wahl von 22 können 10% der Linien bis zu 10% des Importwerts oder 5% bis 5% ausgenommen werden. Im Fall der Wahl von 25 können keine Linien ausgenommen werden. Mathematisch nähern sich die Zollsätze dem Koeffizienten stark an.

Quelle: WTO (2008c), S. 4-5.

Sektorverhandlungen

Zu den Sektoren zählen Kfz und Kfz-Teile, Fahrräder, Chemikalien, Elektronik, Fisch und Fischerzeugnisse, Holz, Schmuck und Juwelen, Rohstoffe, Sportartikel, medizinische und pharmazeutische Hilfsmittel, Werkzeuge, Spielzeug, Textilien, Bekleidung, Schuhe und Erzeugnisse des Maschinenbaus.

Schweizer Formel). Und wichtige Komponenten eines Abkommens konnten bereits im Juli 2008 vereinbart werden.²⁶

Immerhin ist man mittlerweile so weit, das man bereits für Industrie- und Entwicklungsländer Annäherung über die zu verwendenden numerischen Größen erreicht hat, wobei die Industrieländer mit größeren Abschlägen und innerhalb von fünf Jahren vorangehen würden. Die Entwicklungsländer könnten zwischen verschiedenen Sätzen wählen, müssten aber entsprechend geringere Flexibilität in Kauf nehmen, je niedrigere Reduzierungen sie wählen würden, und hätten zehn Jahre Zeit. Unter Flexibilität fallen angedachte Vertragsbestimmungen, die eine Verschonung bestimmter Produktgruppen von der Marktöffnung zulassen. Zugleich wird jedoch versucht zu verhindern, dass äußerst wichtige Produktgruppen ganz herausgenommen werden können (Antikonzentrationsklausel). Kleine, verwundbare Volkswirtschaften, LDCs, in jüngerer Zeit zur WTO hinzugestoßene Mitgliedstaaten und solche mit bereits niedrigen gebundenen Sätzen werden besonders behandelt.

Ein Abkommen entlang des Verhandlungsstands würde dazu führen, dass die Zölle von Industrieländern nicht höher als 8% liegen dürften und der Durchschnittszoll auf 3% sinken würde. Dies hieße, dass die EU die angewandten Zollsätze von 1,5% auf 0,8% und die USA von 1,4% auf 0,7% senken würden.²⁷ Für die Schwellen- und Entwicklungsländer (ohne Ausnahmeländergruppen) würden die allermeisten Zollsätze unter 14% fallen, und der durchschnittliche Satz würde auf 11% sinken. Chinas angewandter Durchschnittszoll würde von 3,5% auf 2,6% sinken, Brasilien würde von 7,0% auf 5,9% und Indien von 7,8% auf 7,7% reduzieren. Die gebundenen Sätze würden jedoch drastisch nach unten weisen, bei Brasilien von 30,3% auf 12,4%, bei Indien von 30,4% auf 11,8% und bei China von 4,1% auf 2,9%, während die EU von 2,4% auf 1,2% und die USA von 4,2% auf 1,6% absenken würden.²⁸ China und einige andere Staaten bekämen allerdings drei bis vier Jahre länger Zeit, die Zölle zu senken.

Die traditionellen exportorientierten Wirtschaftsverbände in den großen Industrieländern haben seit Beginn der Doha-Runde stark dafür geworben, besseren Marktzugang in Schwellenländern eingeräumt zu bekommen. Der Verhandlungsstand ist aus deren Sicht noch nicht ausreichend, was sich wiederum in einem angespannten Verhältnis zu den Handelsdiplomaten des Nordens niedergeschlagen hat. Zudem haben die Unterhändler der USA und der EU in der WTO mehrfach die Position eingenommen, dass all dies noch nicht ausreichte, um ein Abkommen erfolgreich durch die parlamentarischen Prozesse bugsieren zu können. Daher versucht man zusätzliche Chancen zu sondieren.

Sektorverhandlungen. Daher verhandelt man in 14 Sektoren im plurilateralen Format über die Reduzierung von Zollsätzen auf null oder nahe null Prozent für mindestens 90% des relevanten Welt Handels in diesen Gütern. Wirtschaftlich wichtig wären Abkommen für chemische Erzeugnisse, Elektronik und den Maschinenbau, auf die die Hälfte des Weltwarenhandels entfallen, aber bislang zeigen vor allem die Schwellenländer kein großes Interesse an solchen Abkommen, sofern sie nicht an anderer Stelle zusätzliche Markt-

²⁶ WTO (2008c).

²⁷ Um den Anliegen von v.a. afrikanischen Entwicklungsländern entgegenzukommen, sind Produktlisten im Gespräch, für die die Zollsatzsenkungen zeitlich gestreckt werden würden, um eine zu rasche Erosion von Präferenzen aus den AKP-Abkommen zu vermeiden.

²⁸ Zahlenangaben nach Schätzungen von Hufbauer et al. (2010), S. 30.



Freier Sektorhandel spaltet die Geister

chancen eröffnet bekommen. Selbst wenn sich diese Beweglichkeit einstellen sollte, gibt es wohl nur begrenzte Chancen.

Am ehesten könnte es bei Chemie, Maschinenbau und Schmuck gelingen, die jeweils wenigen Akteure an einen Tisch mit genügend kritischer Masse zu bekommen. Immerhin hat sich Generaldirektor Lamy ab April 2011 selbst des Dossiers angenommen, um Chancen zu eruieren. Doch musste er am 21. April frustriert feststellen, dass dieses Dossier die größten Schwierigkeiten in den Verhandlungen bereitet und die Positionen leider noch weit auseinander liegen.²⁹ Denn bislang betonen Vertreter wichtiger Schwellenländer, dass durch einzelne Sektorabkommen die Balance von Konzessionen komplett durcheinander gebracht würde, und die Effekte unmittelbar auf die Beschäftigung in bislang geschützten Sektoren negativ durchschlagen könnten. Von Brasilien werde eine substantielle Marktöffnung in einem Drittel der Industrieerzeugnisse gefordert, von China in etwa der Hälfte. Dies wäre nur möglich, wenn die USA und die EU deutlich bessere Angebote im Verhandlungskapitel Landwirtschaft oder anderswo vorlegen würden.

Das Mauerblümchen der Doha-Runde: Die Dienstleistungen

Dienstleistungen

Der Dienstleistungshandel stand lange im Schatten der Verhandlungen in der WTO. So wurde auf dem Ministertreffen in Hongkong 2005 vereinbart, dass erst die Kernpunkte für Landwirtschaft und Industrie zu verhandeln seien. Erst 2008 gelang mit der „Signalling Conference“ genannten Aussprache von 32 Staaten unter Leitung von Generaldirektor Pascal Lamy eine Initiierung eigentlicher Verhandlungen. Bis heute ist man noch nicht recht vom Fleck gekommen. Ohne deutliche Marktöffnung wird es aber auch keinen Abschluss geben, der im US-Kongress eine Chance auf Ratifizierung hat.

Abgeschottete Märkte bieten Potenzial

Abgeschottete Märkte. Die Ausgangslage ist eigentlich vielversprechend. Die Schutzmaßnahmen für den Dienstleistungshandel variieren derzeit stark nach Regionen und Sektoren.³⁰ So haben die Länder Südostasiens, des Nahen und Mittleren Ostens und Ostasiens z.B. noch besonders geschützte Märkte. Bei den Branchen gibt es nur bei den Finanzdienstleistungen, der Telekommunikation und dem Einzelhandel relativ offene Regionen außerhalb der OECD-Welt, während viele Verkehrsdienstleistungen und die freien Berufe selbst in OECD-Ländern noch stark geschützt sind. Einzelne Dienstleistungen von besonderem Interesse für Entwicklungsländer, wie Outsourcing und Tourismus, unterliegen kaum Restriktionen, während andere wie die Entsendung von Arbeitskräften extrem restriktiv gehandhabt werden. Das erschwert die traditionellen Tauschgeschäfte von wechselseitigen Marktöffnungen mit etwa ähnlichen Vorteilen für die Handelspartner erheblich.

Zudem fallen die multilateralen Regeln des GATS (General Agreement on Trade in Services) auch besonders schwach aus, da die Selbstverpflichtungen noch weit hinter den tatsächlich gewährten Marktzugang zurückfallen. Dies gilt auch für die aktuellen Angebote in der Doha-Runde. Zwar gaben sich über 100 Mitgliedstaaten 2003 und 2005 die Mühe, umfangreiche neue Verpflichtungen anzubieten, aber es ist Konsens unter Wissenschaftlern wie Handelsdiplomaten, dass derzeit kaum echte Liberalisierungsangebote auf dem Tisch liegen, die Angebote hinter dem tatsächlich eingeräumten Marktzugang in vielen Fällen

²⁹ Lamy (2011).

³⁰ Siehe z.B. Gootiiz und Mattoo (2009), Hoekman und Mattoo (2011).

zurückbleiben und lediglich die Rechtssicherheit des bestehenden Marktzugangs erhöht werden würde, im Handelsjargon „Wasser“ aus den Verpflichtungen herausfließen dürfte.³¹

Gleichwohl ist wohl ein Minimum an verbesserten Rahmenbedingungen und tatsächlichen Marktöffnungen notwendig, um die Runde zum Abschluss zu bringen. Seit 2006 bemühen sich auch die 30 wichtigsten Mitgliedstaaten der WTO um eine „kritische Masse“ an Marktöffnung untereinander, rücken von der am einzelnen Land orientierten Verhandlung ab und konzentrieren sich auf ganze Dienstleistungspakete statt enge GATS-Sektoren.

In vielen Feldern gibt es Bewegung

Signalling Conference. Auf der „Signalling Conference“ in der WTO am 26. Juli 2008, auf der 32 Mitgliedstaaten Angebote lancierten, wurde deutlich, dass die meisten Spieler noch viele Trumpfkarten im Ärmel haben.³² Am leichtesten dürften sich noch die Unternehmensdienstleistungen öffnen lassen. Die gesamten Beratungs-, IT- und Verwaltungsdienstleistungen für Unternehmen sind in der grenzüberschreitenden Erbringung oft noch durch Barrieren für die temporäre Mobilität von Arbeitskräften und die grenzüberschreitende Überbringung geprägt. Im Bereich der Post-, Express- und Kurierdienste, der Telekommunikationsdienste sowie im Groß- und Einzelhandel spielen dagegen Beschränkungen für Direktinvestitionen noch eine wichtige Rolle, im letzteren auch die Öffnung für elektronischen Geschäftsverkehr. Auch im Bereich der Finanzdienstleistungen zeichnete sich größere Bereitschaft ab, die Barrieren für die Eröffnungen von Niederlassungen im Ausland zu öffnen, etwa im Rahmen der Genehmigungsprozeduren bzw. der Investitionsregeln. Auch im Versicherungsgewerbe gibt es durchaus Bewegung in einzelnen Staaten, die Sparten für Leben-, Sach- oder Rückversicherungsgeschäft dem Wettbewerb zu öffnen. Selbst im notorisch schwierigen Transportgewerbe gab es Bereitschaft, im Luft- und Seeverkehr die zahlreichen restriktiven Regeln zu lockern. Bewegung war auch bei Energie- und Umweltdienstleistungen, dem Tourismus und anderen Branchen zu verzeichnen.

Betrachtet man die Lage nach den GATS-spezifischen Erbringungsarten (Modus 1=grenzüberschreitendes Angebot; Modus 2=Verbrauch im Ausland; Modus 3=Direktinvestitionen und Modus 4=temporärer Arbeitseinsatz von Fachkräften im Ausland), so kann man immerhin festhalten, dass bei den Modi 1 und 2 die Bereitschaft zur Öffnung wächst, bei Modus 3 immerhin sektorale Beweglichkeit vorherrscht und Modus 4 nach wie vor die größten Schwierigkeiten bereitet, vor allem in den USA, während die EU Berichten zufolge das nennenswerte Angebot von 80.000 Visaerteilungen für Fachkräfte unterbreitet hatte. Insgesamt verlief die Konferenz besser als erwartet, und alle großen Handelsstaaten deuteten ernsthafte Öffnungen an.

Verhandlung nicht weit genug vorangekommen

Aktuelle Entwicklungen. Mit der Wiederaufnahme von Gesprächen im letzten Herbst ist etwas Bewegung in die Verhandlungen gekommen. Nach wie vor erwarten die USA und die EU eine spürbare Marktöffnung seitens der großen Schwellenländer, die diese nur dann eingehen möchten, wenn die USA bei den Stützungszah-

³¹ Liegen WTO- oder GATS-Offerten von Vertragsparteien unterhalb der bisher völkerrechtlich gebundenen Zollsätze oder Marktzugangsregeln bei Dienstleistungen, aber oberhalb der derzeit angewandten Restriktionen, ergibt sich für Handelspartner lediglich eine erhöhte Rechtssicherheit, dass der entsprechende Staat nicht den Rückwärtsgang bis zum bisherigen gebundenen Schutz einlegt, aber kein neuer wirksamer Marktzugang. Daher nennt man die Distanz zwischen gebundenem und tatsächlichem Marktzugang „Wasser“.

³² Siehe WTO (2008).



lungen an Landwirte liefert. Seitens der EU setzt man nach wie vor darauf, dass ein Paket aus einer rechtlichen Bindung des derzeitigen Marktzugangs (v.a. bei Modus 1 und 2), aus einer strengen Regel gegen Beteiligungsobergrenzen bei ausländischen Direktinvestitionen und aus einer Öffnung bei Modus 4 zum Interessenausgleich führen kann. Ende April 2011 las sich der Bericht des Verhandlungsführers zum Stand der Gespräche jedoch nicht sehr ermutigend. In keiner Branche war man nah an einer Einigung über die Marköffnung.³³

Deal wäre denkbar

Durch substantielle Öffnung in vielen hochgradig geschlossenen Teilmärkten könnten erhebliche Handels- und Wohlfahrtseffekte erzielt werden. Viel spricht dafür, dass OECD-Länder und einige Schwellenländer vor allem bei der Aufbesserung ihrer Selbstverpflichtungen in Richtung tatsächlichem Marktzugang, bei der Öffnung der Länder in Infrastruktur- und Transportbranchen für Direktinvestitionen und bei der temporären Entsendung von Fachkräften voranschreiten sollten, sofern Vorkehrungen für wettbewerbsförderliche inländische Regulierung und für eine geeignete institutionelle und regulatorische Infrastruktur für eine Öffnung geschaffen werden können.³⁴ Von den ärmsten Ländern müssten ohnehin keine Marktöffnungen angeboten werden, um zum Abschluss zu kommen; Offerten wären gleichwohl denkbar. Es ist nach wie vor schwer zu verstehen, warum die Öffnung der Dienstleistungen so mühselig voranschreitet.

Andere Dossiers³⁵

Kapitel Handelserleichterung fertig

Die besten Ergebnisse haben die Verhandlungen über Handelserleichterungen („trade facilitation“) erbracht. Ein weitgehend abgestimmter Text liegt bereits vor. Eine Einigung auf diese Maßnahmen hätte große positive Auswirkungen auf den Welthandel.

Umweltgüter mit besseren Handelskonditionen

Seitens der Industrieländer bemüht man sich zudem darum, besonders liberale Handelsregeln für sogenannte Umweltgüter zu verhandeln. Bislang gelang jedoch weder eine Einigung über eine Liste noch über das grundsätzliche Vorgehen. Gleichwohl spricht einiges dafür, dass solche Hürden in einer Schlussphase von Verhandlungen durchaus überwindbar wären. Die Exportinteressen der Industrieländer in diesen Bereichen treffen sich zwar durchaus mit Umweltschutzanliegen der Entwicklungsländer, aber ganz ohne bessere Marktzugangsregelungen in den Industrieländern wird sich wohl kein Tauschgeschäft herbeiführen lassen.

Strengere Regeln für Schutzmaßnahmen

Bemühungen, das Regelwerk der WTO, v.a. für handelspolitische Schutzmaßnahmen wie Anti-Dumping- und Antisubventionsmaßnahmen, strenger zu fassen, sind bislang durch die weit auseinander liegenden Positionen kaum vorangeschritten, mit begrenzten Fortschritten in eher technischen Feldern der Anti-Dumping-Regeln. Besser vorangekommen sind die Gespräche über die Stärkung des Streitschlichtungsmechanismus. Überhaupt keinen Fortschritt gab es bei den systemischen Aspekten regionaler Handelsabkommen (Kriterien für ihre WTO-Kompatibilität und Sonderbehandlung von Entwicklungsländern), während es immerhin gelang, wesentliche Bestandteile eines Transparenzverfahrens für solche Abkommen zu

³³ De Mateo (2011).

³⁴ Die Besonderheiten von Dienstleistungsverhandlungen sind so zahlreich, dass hier nur auf den guten Überblick der Probleme bei Hoekman und Mattoo (2011) hingewiesen werden kann.

³⁵ Die Informationen beziehen sich auf die Berichte der Verhandlungsführer der jeweiligen Doha-Verhandlungsgruppen vom 21. April 2011 an den Ausschuss für Handelsverhandlungen der WTO, alle verfügbar auf der Internetseite der WTO.

Sonderbehandlung von Entwicklungsländern wird überprüft

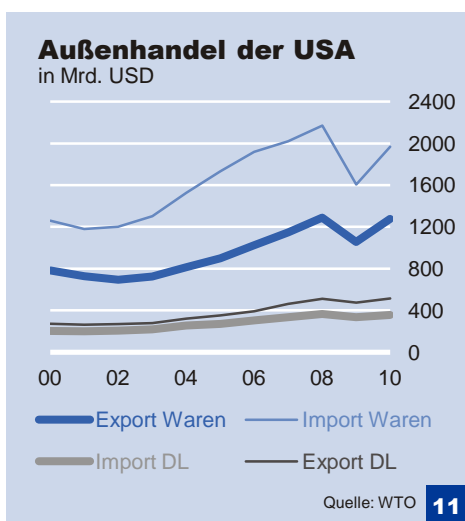
vereinbaren. Große Fortschritte hat man auch bei den ineinandergreifenden Regelwerken multilateraler Umweltabkommen und der WTO machen können.

Besondere Belange der Entwicklungsländer werden in verschiedenen Verhandlungsgruppen diskutiert. Darunter fallen vor allem die zahlreichen Sonderbehandlungstatbestände, deren Reform überaus schwer fällt. Immerhin ist man auf dem Weg, ein dauerhaftes Monitoring zu etablieren; Konsens besteht auch hinsichtlich der Abänderung von 28 aus einer Liste von 88 Tatbeständen. Zudem zählen auch Probleme von Entwicklungsländern bei der Umsetzung der WTO-Verpflichtungen zum Entwicklungskomplex, für die in einigen Feldern bereits Fortschritte erreicht werden konnten.

Schutz vor Herkunftsangaben strittig

Im Bereich des Schutzes des geistigen Eigentums gibt es einige stark blockierte Themen. Auf Drängen vor allem der EU wird seit Jahren über den Schutz von geographischen Herkunftsangaben für Weine und Spirituosen gestritten, bislang ohne substantielle Annäherung. Zudem bemüht man sich um eine Klärung, wie die Herkunft genetischer Ressourcen im Patentwesen verankert werden könnte. Praktisch gelöst wurde dagegen bereits 2005 das Problem von Zwangslizenzen für die Herstellung von AIDS-Medikamenten in Entwicklungsländern.

Handelspolitik = Innenpolitik + Diplomatie



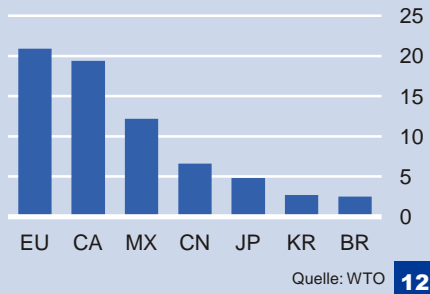
Handelspolitik ist wie kaum ein anderes Feld der Wirtschaftspolitik nicht nur eine Frage der Diplomatie, sondern auch der Innenpolitik. Ökonomische Wirkungen einer Marktöffnung im Ausland auf Einkommen, Beschäftigung und Wohlfahrt mögen zwar positiv sein, aber sektor- oder firmenspezifische Anpassungskosten für Unternehmen und ihre Beschäftigten im Zuge einer Öffnung der heimischen Märkte treten typischerweise auch auf. Regierungen sind daher stets einem doppelten Lobbying von potentiellen Gewinnern und Verlierern ausgesetzt, und die merkantilistische Ausrichtung von Handelsrunden macht das Leben der Diplomaten nicht leichter. Zudem müssen Handelsabkommen in den meisten Staaten vom Parlament verabschiedet werden. Diese Hürde kann man nur dann nehmen, wenn die Balance von Vor- und Nachteilen als überwiegend positiv gewertet wird und zumindest die großen organisierten Interessen nicht vehement opponieren. Bei dem derzeitigen Stand der Verhandlungen passen jedoch Diplomatie und Innenpolitik in den großen Handelsmächten der Welt noch nicht zusammen. Das, was auf dem Tisch liegt, reicht nicht, um die Zustimmung zu Hause zu erzielen, und das, was man bräuchte, ist auf dem Genfer Verhandlungstisch nicht zu erhalten. Ein Blick auf die handelspolitischen Prioritäten und innenpolitischen Zwänge der großen Handelsnationen hilft somit weiter.

USA. Die USA waren 2009 der drittgrößte Exporteur von Waren, der größte Exporteur von Dienstleistungen und der größte Industrie- und Dienstleistungsimporteur der Welt. Allerdings wuchs der Außenhandel seit 2000 nur mit 3% p.a. (Exporte) bzw. 1% p.a. (Importe). Das US-Handelsbilanzdefizit ist in der Rezession zwar gesunken, steigt aber wieder an. Die Dienstleistungsüberschüsse können die Defizite im Warenhandel nicht kompensieren. Zwar hat sich die Obama-Administration eine Verdopplung der Exporte innerhalb von fünf Jahren auf die Fahne geschrieben, aber dies scheint unrealistisch bzw. erfordert über die Exportförderung hinaus wohl eine erhebliche reale Abwertung des Dollars.



Güterexporte der USA nach Ländern, 2009

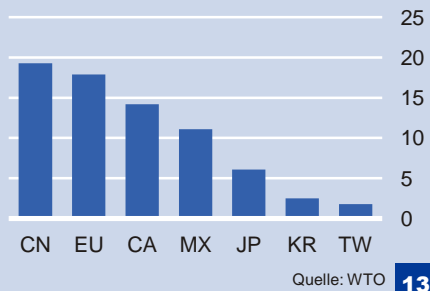
in %



12

Güterimporte der USA nach Ländern, 2009

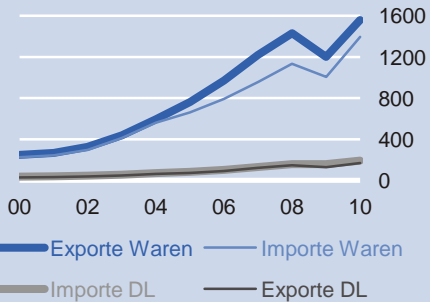
in %



13

Außenhandel Chinas

in Mrd. USD



14

Die Handelspolitik scheint überhaupt keinen ausreichenden Impuls zur Korrektur der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte liefern zu können. Die USA erhielten zwar bei einem Abschluss bessere Absatzchancen für alle Branchen, was der Exportinitiative des Präsidenten und der überparteilichen Zusammenarbeit gut tun würde. Auch unterstützte eine striktere Disziplin bei zukünftigen Subventionen an die Landwirte die Haushaltskonsolidierung. Aber bislang schätzte die Obama-Administration die Vorteile wohl zu Recht als noch nicht groß genug ein, um Chancen auf eine Zustimmung im Kongress zu wahren. Hufbauer et al. schätzen z.B., dass auf der Basis des Verhandlungsstands vom Juli 2008 nur zusätzliche Exporte in Höhe von USD 7,6 Mrd. durch einen engen Abschluss zustande kämen.³⁶ Die Obama Administration strebt daher weitere Marktöffnungen vor allem der großen Schwellenländer in allen drei Sektoren an,³⁷ was vor allem China und Brasilien bislang nicht offerieren wollten.

Richtig ist sicherlich, dass der Kongress noch stärkere Argumente für Beschäftigung und Exporte benötigen würde, um die massive Zerstrittenheit in Fragen der Handelspolitik und die bisherigen Blockaden selbst bei der Unterzeichnung von Freihandelsabkommen zu überwinden. Zudem sind Fragen der Handelspolitik bei den Demokraten seit 20 Jahren strittig. Viele im November 2010 verloren gegangene Wahlbezirke in den „rustbelt states“ haben die Verwundbarkeit der Demokraten, selbst der „blue dog“-Demokraten mit Arbeitnehmerwurzeln, gegenüber der republikanischen Opposition demonstriert. Und selbst wenn eine Einigung in Genf gelänge, würde dies vor allem hochqualifizierten Arbeitnehmern in Hightech-Unternehmen und Unternehmensdienstleistern zugutekommen und nicht direkt den Niedrigqualifizierten oder Arbeitslosen.

Die USA stellen den politischen Engpass der Runde dar, weil nur mit deutlichen Verbesserungen gegenüber dem Status quo überhaupt ein Abschluss möglich würde. Die USA haben jedoch kaum noch Verhandlungshebel, da der US-Markt bereits sehr offen ist und außerhalb der Stützungszahlungen in der Landwirtschaft vor allem die Ausweitung temporärer Aufenthaltsrechte für indische IT-Experten eingefordert wird – beides innenpolitisch heikle Themen. Zudem war Präsident Obama in Handelsfragen bislang nicht besonders risikofreudig, und dürfte es auch kaum werden.³⁸ Jedenfalls stellte die „kompetitive Liberalisierungspolitik“ Chinas und der EU im Zuge von Präferenzabkommen bislang keinen ausreichenden Anreiz dar.³⁹ Die USA benötigen vor allem zusätzliche Exportchancen in China.

China. Chinas phänomenaler Aufstieg im Welthandel sucht in der Wirtschaftsgeschichte seinesgleichen. Die Warenausfuhren nahmen seit 1990 um den Faktor 25 zu, die Einfuhren um den Faktor 26. Allein im letzten Jahrzehnt wuchsen die Ausfuhren von Gütern und Dienstleistungen um durchschnittlich 17% p.a., die Einfuhren um 15%, alles dreimal so schnell wie der Welthandel insgesamt. China ist im Waren- und Dienstleistungshandel auf den ersten drei Plätzen bei den Ein- und Ausfuhren zu finden. Sein Anteil an den Weltwarenausfuhren lag 2009 bei knapp 10%, an den Einfuhren bei knapp 8%, bei den Diensten lagen die Werte mit unter 4% bzw. 5% noch etwas niedriger. Hauptzielländer der Ausfuhren sind die EU, die USA, Hongkong und Japan, Hauptlieferländer sind Japan, die USA und Südkorea. China entwickelt sich zunehmend zur Endfertigungs-

³⁶ Hufbauer (2010), S. 7.

³⁷ Siehe Punke (2011).

³⁸ Siehe Falke (2011).

³⁹ Siehe Stokes (2010).

Außenhandel Chinas nach Ländern, 2001 und 2009

%	Exporte		Importe	
	2001	2009	2001	2009
USA	26,7	22,4	10,8	7,7
EU	20,8	23,8	16	12,7
Ostasien 6*	16,4	14,6	31,2	27
Japan	18,5	9,8	17,6	13
Asien (Rest)	6,7	10	6,7	9,1
Süd- und Mittelamerika	2,3	3,6	2,4	6
Russland	1	1,5	3,3	2,1
Afrika	2,2	3,9	2	4,3
Naher Osten	2,7	4,3	3,8	5,6

*Hongkong, China (ohne Reexporte), Korea, Malaysia, Singapur, Taiwan, Thailand

Quelle: WTO **15**

stätte mit hohen Zwischenimporten aus asiatischen Volkswirtschaften. Chinas Handelsbilanz ist typischerweise positiv, während die Dienstleistungsbilanz geringe Defizite aufweist. Die außenwirtschaftlichen Überschüsse haben sich in den letzten Jahren angesichts der effektiven handelsgewichteten Aufwertung des Renminbi allerdings abgebaut.

Chinas Handelspolitik setzte erst ab Anfang der 90er Jahre auf schrittweise Liberalisierung. China trat 2001 dann zu strengen Bedingungen der WTO bei und hat im Zuge dieses Beitritts einen untypisch straffen Liberalisierungskurs verfolgen müssen. Die gewichteten Zollsätze liegen bei nur noch 10% in der Landwirtschaft bzw. rund 4% in der Industrie. Chinas Exporte sind dementsprechend in den letzten 20 Jahren aus der Konkurrenz über niedrige Löhne heraus die Wertschöpfungsleiter hinaufgeklettert, gleiches gilt für die Dienstleistungen. Zugleich hat sich China für Direktinvestitionen geöffnet.

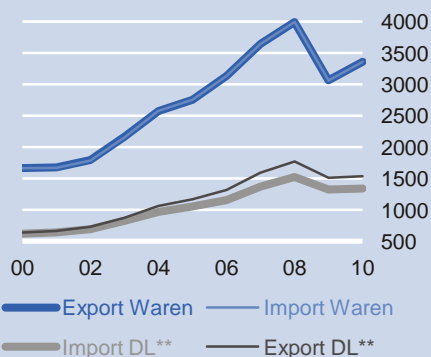
In der Doha-Runde war Chinas Bereitschaft, seine Märkte noch deutlich weiter zu öffnen, angesichts des gerade erfolgten Beitritts gering ausgeprägt. China wäre nach jetzigem Stand zudem ein großer Nutznießer der Runde. China würde auf der Exportseite deutliche Gewinne bei gewerblichen Erzeugnissen einstreichen und sich für Agrar- und Dienstleistungsimporte leicht weiter öffnen. Aber im Bereich der Dienste sind keine großen Sprünge zu erwarten, obwohl hier die größten Wohlfahrtseffekte zu erwarten wären. Dies frustriert vor allem die offensiven Interessen der USA und der EU. Ganz generell gesehen hat China sich bislang in der Doha-Runde relativ passiv verhalten und keine wegweisenden Offerten unterbreitet.

China könnte mit einem starken Angebot bei zwei oder drei Sektorabkommen und ein bis zwei wesentlichen Dienstleistungsbranchen wohl die Doha-Runde auf die Zielgerade setzen und einen Abschluss möglich machen. Ob China – unter den Nationalstaaten die unbestrittene Nummer 1 im Welthandel der nächsten 20 Jahre⁴⁰ – jedoch diese Führungsleistung unter Inkaufnahme etwas härterer binnenwirtschaftlicher Anpassung erbringen wird, muss bezweifelt werden. Das Welthandelssystem hat keinen US-Hegemon mehr aufzuweisen, aber China übernimmt diese Rolle ebenfalls noch nicht.

EU. Die EU ist selbst dann noch der Elefant im Welthandelssystem, wenn man nur den extra-regionalen Handel betrachtet. 13% des Güterhandels und 18% des Dienstleistungshandels der Welt entfallen auf den Extra-Handel der EU. Die Ein- und Ausfuhren von Gütern und Dienstleistungen erreichten je rund USD 2,5 Billionen und belegten 2009 jeweils den Platz 1 in der Welt. Ein- und Ausfuhren wuchsen jedoch im letzten Jahrzehnt nur um 3% p.a. durchschnittlich an und somit nur halb so schnell wie der Welthandel insgesamt. Hauptziel land für Güter sind die USA (vor der Schweiz und China), Hauptlieferland ist bereits China (vor den USA und Russland).

Die EU hat in der Doha-Runde ihre wesentlichen Anliegen bislang verfolgen können und wäre auch bei den wirtschaftlichen Effekten vorne dabei. Europa würde sich einen externen Anker für eine bessere Agrarpolitik schaffen, die interne Stützung der Landwirte deutlich reduzieren und die Exportchancen in Industrie und Dienstleistungen erhöhen. Um innenpolitische Hürden vor allem in Deutschland zu umschiffen, wären bessere industrielle Marktzugangsbedin-

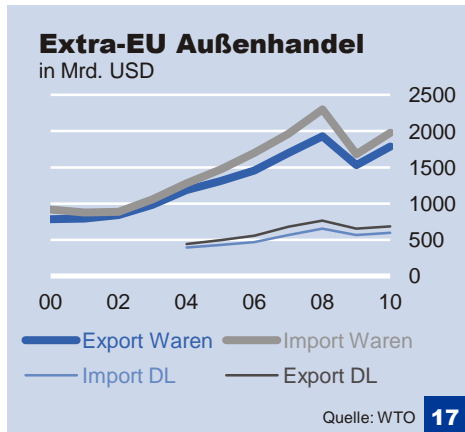
Außenhandel der EU* in Mrd. USD



* inkl. Intra-EU-Handel
** EU 25 bei Dienstleistungen

Quelle: WTO **16**

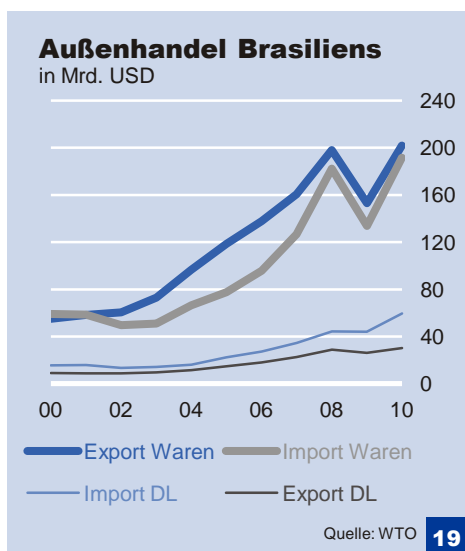
⁴⁰ Auf die EU-27 (nur extra-regionaler Handel) entfallen absolut gesehen noch die größten Volumina im Güter- und Dienstleistungshandel, aber Chinas Aufholprozess schreitet rasch voran.



Extra-Handel der EU nach Ländern (Güter), 2009
in %

Exporte		Importe	
USA	18,3	China	17,9
Schweiz	8,1	USA	12,9
China	7,4	Russland	9,7
Russland	5,9	Schweiz	6,2
Türkei	4	Norwegen	5,7
Norwegen	3,4	Japan	4,7
Japan	3,2	Türkei	3
Indien	2,5	Korea	2,7

Quelle: WTO **18**



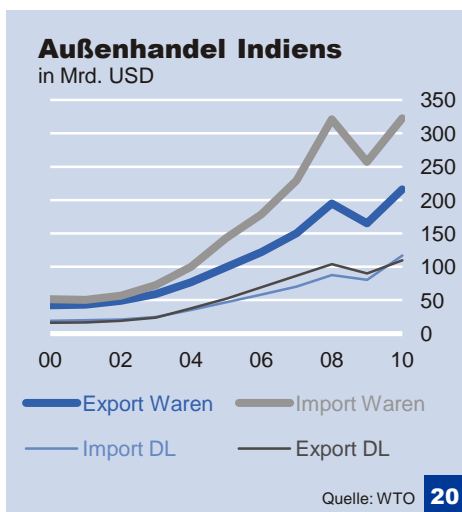
gungen in den Schwellenländern sicherlich erforderlich. Die EU verfügt jedoch nicht mehr über viele bedeutende Hebel, da ihre ehemaligen Petiten für einen besseren Ordnungsrahmen für Wettbewerb, Investitionen und TRIPs entweder fallen gelassen oder passiv behandelt wurden. Im Dienstleistungsbereich verfügt man nur noch im Modus 4 über die Trumpfkarte einer liberalen Regelung, um wichtige Schwellenländer wie Indien zu motivieren.

Für die EU stellt die Doha-Runde nach wie vor die wirtschaftlich wichtigste Option in der Handelspolitik dar. Das wirtschaftliche Potenzial der diversen angestrebten bilateralen Abkommen ist begrenzt. Etwaige innenpolitische Probleme dürften weitgehend auf die Bereitschaft der französischen Politik, die Agrarregeln zu akzeptieren und auf die Unterstützung der deutschen Industrie und Regierung für einen Abschluss begrenzt sein. Auch dies spräche dafür, die Doha-Runde vor Beginn des französischen Präsidentschaftswahlkampfes 2012 unter Dach und Fach zu bringen. Ein Abschluss bedarf auch der Zustimmung des Europäischen Parlaments.

Brasilien. Brasilien hat sich zunehmend in das Welthandelssystem integriert: Seit 1990 nahmen die Warenausfuhren um das 6,4-fache und die Importe um das 8,5-fache zu. Insgesamt wuchsen die Warenausfuhren und -einfuhren seit 2000 mit 12% und 10% pro Jahr nahezu doppelt so schnell wie im weltweiten Durchschnitt. Brasiliens Anteil am Welthandel beläuft sich auf gut 1% (2009). Das Land am Zuckerhut hat sich in den letzten Jahren zur Großmacht der Agrarexporte (Soja, Fleisch, Geflügel, Orangensaft, Ethanol) aufgeschwungen, ist aber erst selektiv im Verarbeitenden Gewerbe und bei Diensten wettbewerbsfähig geworden, z.B. bei Flugzeugen, Maschinen oder Software. Es profitiert auch von Rohstoffexporten, importiert jedoch noch immer industrielle Erzeugnisse und Unternehmensdienstleistungen in großem Umfang. Brasiliens noch 2006 vorzufindender substantieller Handelsbilanzüberschuss von knapp USD 50 Mrd. ist seit 2006 stark gesunken und dürfte 2012 fast verschwunden sein, die Leistungsbilanz dürfte ebenfalls währungsbedingt weiter unter Druck geraten (2009: -1,5% des BIP; Prognose für 2012: -3,2%).

Durch einen Abschluss der Doha-Runde würde Brasilien moderate zusätzliche Exportchancen vor allem in der Landwirtschaft erhalten, wohl weniger, als man sich lang erhofft hatte. Der Agrarsektor ist nach wie vor wichtig für die Beschäftigung und die Exporte (knapp 38% in 2009). Brasília könnte auch auf eine bessere Versorgung mit Dienstleistungen und Industrieerzeugnissen hoffen, sieht der Marktöffnung in der Industrie und den Diensten jedoch vorwiegend defensiv entgegen. Brasiliens Handelsdiplomatie war seit dem Ende der Uruguay-Runde durch eine besonders harte Haltung gegenüber den USA und der EU vor allem in der Landwirtschaft, aber auch im Güterhandel, geprägt, da man die Uruguay-Runde als nachteilig für Brasilien angesehen hat.⁴¹ So wundert es auch kaum, dass Brasilien maßgeblich an der Formierung der handelspolitischen G20 in Cancún beteiligt gewesen war, sich in den letzten Jahren besonders skeptisch zu den Chancen eines akzeptablen Abschlusses geäußert und die Verhandlungen kaum vorangebracht hat. Echte interregionale Alternativen hat Brasilien nicht, aber seine Aus- und Einfuhren sind über die EU, die USA, China, Argentinien und Japan gut diversifiziert. Brasilien könnte der Doha-Runde durch eine größere Marktöffnung vor allem einen politischen Impuls geben, aber seine

⁴¹ Siehe zu Brasilien u.a. Husar und Mildner (2008), Busch (2009), Schott (2009) und Jörissen und Steinhilber (2010).



Hohes Schutzniveau liegt in Indien noch vor

Indien hat schon viele Interessen in der Doha-Runde durchgesetzt

Indien hat noch viel Potenzial für Marktöffnung im eigenen Interesse

defensive Haltung erklärt sich leicht, denn inländische Hersteller würden erheblich mehr Wettbewerb durch NAMA und GATS bekommen. Brasilien dürfte somit ein schwieriger Partner auf der Zielgeraden bleiben, auch wenn es innenpolitisch vielleicht nicht solch große Probleme geben dürfte.

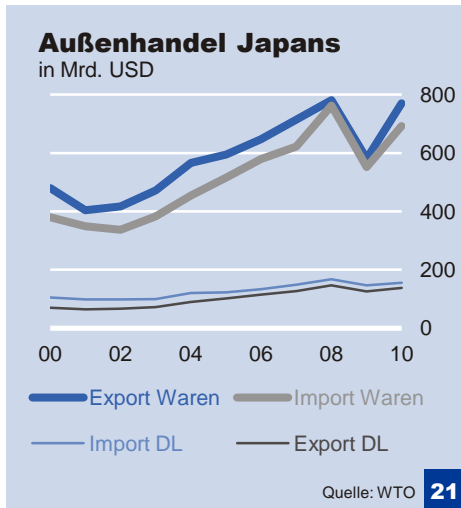
Indien. Indiens Integration in die Weltwirtschaft ist mit einem mengenmäßigen Wachstum der Aus- und Einfuhren von je 14% seit 2000 sehr dynamisch verlaufen, allerdings auch von einem sehr niedrigen Niveau aus.⁴² Bis 1990 hatte sich Indien durch Protektion fast vollständig von der weltwirtschaftlichen Integration abgeschnitten. Seit 1990 sind Indiens Exporte um den Faktor 13 gewachsen, die Importe um den Faktor 14. Indiens Außenhandelsquote stieg seit 1990 von 16% auf 47% an. Sein Anteil an Weltgüterexporten stieg von unter einem Prozent 1990 auf 1,3% an, bei den Weltimporten auf 2%, bei den Dienstleistungen auf 2,7% bzw. 2,6%. Indien ist heute Nr. 6 bei Dienstleistungsexporten weltweit, sieht man vom Intra-EU-27-Handel ab. Dies geht hauptsächlich auf IT-Dienstleistungen und Outsourcing zurück, die 2003 zu 90% auf die Entsendung von indischen Fachkräften zurückgingen. Indiens Außenhandelsbilanz ist jedoch seit langem defizitär, was in makroökonomischen Ursachen und mikroökonomischen Schwächen im Verarbeitenden Gewerbe, einer ungünstigen, arbeitsintensiven Warenstruktur der Exporte, einer entsprechend geringen Einbindung in weltweite Produktionsnetzwerke und dem großen Importbedarf an Investitionsgütern und Zwischenprodukten begründet liegt.

Indien hat seinen Außenhandel und die Direktinvestitionen zwar seit Anfang der 90er Jahre sukzessive liberalisiert, ist jedoch im Vergleich zu ähnlich entwickelten Ländern und vor allem in der Landwirtschaft, bei Nahrungsmitteln oder bei Automobilen noch immer stark geschützt. Dies behindert unter anderem auch die bessere Entwicklung der indischen Industrialisierung erheblich.

Indien spielte in der WTO und der Doha-Runde eine politisch prominente Rolle. So gelang es schon in den 90er Jahren, die Befassung mit Umwelt- und Sozialstandards zu blockieren. Und nicht zuletzt auf indisches Drängen wurden drei der vier Singapur-Themen (Wettbewerb, Investitionen, öffentliches Beschaffungswesen; Handelserleichterung wurde fortgesetzt) 2003 in Cancún von der WTO-Agenda gestrichen. Zusammen mit Brasilien vertrat es zudem die Anliegen von Entwicklungs- und Schwellenländern vehement. Der Agrarschutz genießt weiterhin hohe Priorität, aber bei Dienstleistungen hat Indien durchaus offensive Interessen und ist zudem, wie bei Industriethemen, kompromissbereit hinsichtlich der weiteren Öffnung des indischen Markts, der ohne ausländische Direktinvestitionen in die Infrastruktur und Unternehmensdienstleistungen nicht rasch genug vorankommen wird.

Indien hat nach wie vor großes Potenzial in der Handels- und Investitionsliberalisierung, aber de facto haben die Agrarinteressen über die Einzelstaaten und den Bund noch erhebliches Vetopotenzial in den Agrarverhandlungen. Ökonomisch betrachtet könnte Indien durch einen anspruchsvollen Abschluss der Doha-Runde einiges gewinnen, aber die indische Handelspolitik ist trotz vergleichsweise geringer innenpolitischer Ratifikationsprobleme – ein Abschluss müsste nur durch das Kabinett gebilligt, aber nicht vom Kongress verabschiedet werden - bislang noch zu defensiv orientiert.

⁴² Siehe zu Indiens Handelsentwicklung und -politik Panagariya (2008), Kowalski (2009), Husar und Mildner (2008) und Schuster (2010).



Panagariya⁴³ plädiert daher auch für eine offensive Marköffnung, um die Exportpotenziale der Landwirtschaft und der Industrie auch bei Aktivitäten mit niedriger Qualifikation viel besser auszuschöpfen. Ob sich die indischen Unterhändler zunehmend an einer solchen Linie orientieren, bleibt abzuwarten.

Japan. Japan liegt im Güter- und Dienstleistungshandel noch immer unter den ersten fünf Handelsmächten der Welt. Sein Anteil am Weltgüterhandel liegt bei rund 4 ½%, im Dienstleistungshandel bei knapp 4%. Die Ausfuhren sind jedoch im letzten Jahrzehnt nur mit 2% im Jahresdurchschnitt, die Einfuhren mit 1% gewachsen. Im Güterhandel erzielte man 2009 einen Überschuss, im Dienstleistungshandel ein Defizit. Die Leistungsbilanz ist traditionell im Überschuss. Wichtigster Handelspartner ist China, gefolgt von den USA und der EU. Der japanische Gütermarkt ist weitgehend offen, die Landwirtschaft noch stark über Zölle geschützt.

Japans Chancen in der Doha-Runde liegen im Industrieexport und bei landwirtschaftlichen Einfuhren, was jedoch traditionell sehr defensiv angegangen wird. Japans offensive Interessen lagen zudem bei besseren Regeln für Direktinvestitionen, aber dies ist nur noch implizit bei den Dienstleistungsgesprächen auf der Agenda. Japan hat sich insgesamt sehr passiv verhalten.

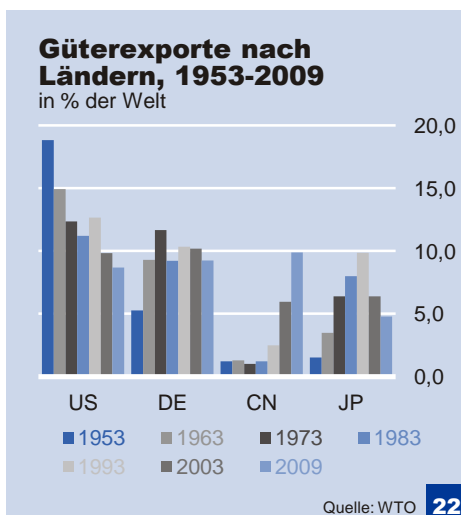
Doha oder Dada

Multilateralismus ohne gute Alternativen

Ein Abschluss der Doha-Runde wäre nicht nur wirtschaftlich und politisch vorteilhaft für die ganz überwiegende Anzahl der WTO-Mitgliedstaaten. Er wäre auch deshalb wichtig, weil die multilaterale Welthandelsordnung bei weitem die beste Option darstellt.⁴⁴ Allein in Asien bildet sich erneut ein regionaler Integrationsraum heraus, der gute Chancen für tiefe Integration bietet. Diese werden auch in einer Vielzahl von Abkommen bereits genutzt. Ansonsten sind die Potenziale deutlich tieferer regionaler Integration etwa in Afrika und Lateinamerika nur gering.

Zudem wird die Welthandelsordnung schon heute von bilateralen Verhandlungen zwischen Staaten oder Handelsregionen wie der EU geprägt, die jeweils komplexe Abkommen mit in der Regel geringer wirtschaftlicher Wirkung auszuhandeln versuchen. Nur selten dürfte dabei eine erhebliche Liberalisierung der Märkte möglich werden wie etwa in den Fällen der Freihandelsabkommen der USA und der EU mit Südkorea. Wichtiger noch: mit China wird es aus politischen Gründen solche Abkommen der großen Industrieländer kaum geben können, mit Japan aus stärker ökonomischen und innenpolitischen Gründen in Tokio wohl ebenfalls nicht. Ob dies mit Indien gelingen wird, durchläuft gerade einen Praxistest seitens der EU. Die EU und die USA haben zwar auch bilateral versucht, wichtige Dossiers im transatlantischen Wirtschaftsrat voranzubringen, bislang jedoch mit geringem Erfolg. Kanada ist bereits in NAFTA eingebunden und mit der EU in Gesprächen. Die Probleme der südamerikanischen Integration um den brasilianischen Anker in Mercosur und neuen brasilianischen Initiativen sind Legion. Was bleibt?

Insofern ergeben sich neben diesen Pfaden dann mittelfristig wohl nur noch kleine Optionen, in denen die großen Handelsmächte mit einer Vielzahl jeweils sehr kleiner Partner mehr oder weniger kom-



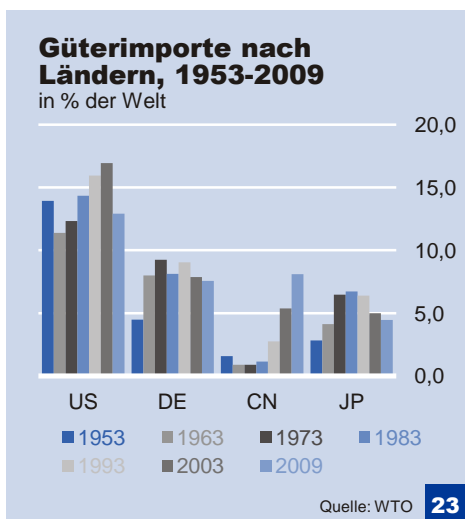
⁴³ Panagariya (2008).

⁴⁴ Zu den wirtschaftlich unattraktiven Alternativen siehe nun auch Baldwin und Evenett (2011).

petitiv (wie im Fall Südkoreas) sich die besten präferenziellen Regelungen auszuhandeln versuchen. Eine unmittelbare Vermachtung der Welthandelsbeziehungen und eines guten Teils der Investitionsströme wäre mittelfristig die Konsequenz. Ob diese Abkommen dann den gelegentlich erhobenen Anspruch an über die WTO hinausgehenden Regelungen auch zu Themen wie Wettbewerb, Investitionen, Sozial- und Umweltstandards und anderen erfüllen können, muss zumindest für die Mehrzahl der Anstrengungen bezweifelt werden.

Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen wurde genau zu einer Zeit geschaffen, als die Weltwirtschaft gerade eine Phase eines Vierteljahrhunderts des Protektionismus und des extensiven Bilateralismus durchlaufen hatte.⁴⁵ Es bedurfte größter Mühe, den in der großen Depression nach dem Smoot-Hawley Act in den USA von 1930 um sich greifenden Protektionismus wieder rückgängig zu machen. Der Anfang wurde 1934 mit dem Reciprocal Trade Agreement Act gemacht, der die Kompetenz für die Aushandlung von Handelsabkommen dem US-amerikanischen Kongress entzog, dem Präsidenten überantwortete und die US-Politik allmählich auf Liberalisierungskurs zurückbrachte.⁴⁶ Es folgten ab 1948 60 Jahre mühsame Liberalisierungspolitik, erst in regionalen und später in multilateralen Abkommen, um eine Reglobalisierung des Welthandels zu bewerkstelligen. Glücklicherweise steht diese heute nicht unmittelbar zur Disposition, aber es sollte allen klar sein, dass ein robuster multilateraler Rahmen, klare Regeln und wechselseitige, kontrollierte und moderate Marktöffnungen im Weltmaßstab nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch auf absehbare Zeit einer vermachteten Handelspolitik in engen Gefilden vorzuziehen ist.

Kaum zu bestreiten ist zudem der Punkt, dass auch während des wirtschaftlichen und handelspolitischen Aufstiegs wichtiger Schwellenländer das multilaterale Regelwerk für den Welthandel justiert werden muss, um z.B. Grundregeln für Schutzmaßnahmen, die Berücksichtigung von Entwicklungsbelangen,⁴⁷ Fragen der Verknüpfung anderer Ordnungen wie etwa der Nahrungsmittelversorgung und dem FAO-Regelwerk, des Klimaschutzes, des Artenschutzes oder der Weltwährungen mit der Handelsordnung und anderen Belangen von weltwirtschaftlicher Bedeutung Rechnung zu tragen. Auch für Themen wie die Direktinvestitionen, globale Wettbewerbsregeln und das öffentliche Beschaffungswesen gibt es wohl auf absehbare Zeit kein alternatives Forum mit besseren Chancen. Würde man die Doha-Runde nun willentlich in den Sand setzen, stellte sich durchaus die Frage, ob solche Fragestellungen zukünftig überhaupt noch ein plausibles und wirklich weltweites Forum finden könnten. Wäre dies nicht der Fall, dann käme wohl für die nächsten zwanzig oder dreißig Jahre nur die mehr oder weniger freiwillige informelle Multilateralisierung von Deals zwischen Peking, Washington und Brüssel als praktische Lösung in Betracht. Will man das? Solange man zwischen dem Multilateralismus der Doha-Runde und dem



⁴⁵ Siehe Findlay und O'Rourke (2007).

⁴⁶ Siehe Haggard (1988).

⁴⁷ Rodrik plädiert zum Beispiel mit vielen guten Argumenten dafür, das Regelwerk der WTO und die handelspolitische Stoßrichtung dahingehend anzupassen, dass genügend „policy space“ für heterodoxe wirtschaftspolitische Maßnahmen für Entwicklungsländer in einem noch weltweit verträglichen Maß verbleibt und nicht in allen Umständen für alle Länder mit einer normativen handelspolitischen Elle zu messen ist, siehe Rodrik (2007).



Dadaismus⁴⁸ der großen Spieler wählen kann, sollte man sich für Doha entscheiden.

Klaus Deutsch (+49 30 3407-3682, klaus.deutsch@db.com)

Literaturhinweise

- Anderson, Kym, Will Martin. Hg. (2006). *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*. Washington, D.C. Palgrave Macmillan und Weltbank.
- Baldwin, Richard, Simon Evenett. Hg. (2011). *Why World Leaders Must Resist the False Promise of Another Doha Delay*. VoxEU.org eBook. CEPR.
- Bhagwati, Jagdish, Peter Sutherland (2011). *Interim Report der High Level Trade Experts Group*.
- Blustein, Paul (2009): *Misadventures of the Most Favored Nations. Clashing Egos, Inflated Ambitions, and the Great Shambles of the World Trade System*. New York. Public Affairs.
- Bouet, Antoine und David Laborde Debucquet (2010). *Eight Years of Doha Trade Talks. Where do we stand?* International Food Policy Research Institute Discussion Paper 00997. Washington, D.C.
- Busch, Alexander (2009). *Wirtschaftsmacht Brasilien. Der grüne Riese erwacht*. München. Hanser.
- Center for International Economics (2010). *Quantifying the benefits of services trade liberalization*. Canberra & Sydney. Verfügbar unter: www.TheCIE.com.au
- De Mateo, Fernando (2011). *WTO. Council for Trade in Services. Report by the Chairman*. 21.4. Genf.
- Evenett, Simon J. (2011). *The dubious hold-up over NAMA*. In: Baldwin und Evenett. *Why World Leaders*, S. 53-63.
- (2010). *The Prospects for the World Trading System 2010: „Events, Dear Boy, Events“*. *Aussenwirtschaft* 65 (1): 7-19.
- Falconer, Crawford (2008). *WTO. Report to the Trade Negotiations Committee*. JOB(08)/95 vom 11. August 2008. Genf.
- Falke, Andreas (2011). *No Ado About Nothing: Obama's Trade Policies After One Year*. In: Christoph Herrmann, Jörg Philipp Terhechte. Hg. *European Yearbook of International Economic Law*. Bd. 2. Berlin. Springer. S. 137-150.
- Findlay, Ronald, Kevin O'Rourke (2007). *Power and Plenty. Trade, War, and the World Economy in the Second Millennium*. Princeton und Oxford. Princeton University Press.
- Gootiiz, Batshur und Aaditya Mattoo (2009). *Services in Doha: What's on the Table?* World Bank Policy Research Working Paper. Weltbank. Washington, D.C.
- Haggard, Stephan (1988). *The Institutional Foundations of Hegemony: Explaining the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934*. *International Organization* 42(1): 91-119.

⁴⁸ Die Künstlerbewegung des Dada kultivierte den Zweifel, lehnte etablierte Normen und Werte ab und setzte sich für künstlerischen Individualismus ein. Die bevorzugte Ausdrucksform waren zufallsgesteuerte, zerstörerische Aktionen.

- Hoekman, Bernard, Aaditya Mattoo (2011). Services Trade Liberalization and Regulatory Reform: Re-invigorating International Cooperation. Weltbank.
- Hoekman, Bernard, Will Martin, Aaditya Mattoo (2009). Conclude Doha. It Matters! Weltbank. Policy Research Working Paper 5135. Washington, D.C.
- Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott und Woan Foong Wong (2010). Figuring out the Doha Round. Peterson Institute for International Economics. Washington, D.C.: Policy Analyses in International Economics.
- Husar, Jörg, Stormy-Annika Mildner (2008). Indien, Brasilien und Südafrika in der Doha-Runde: Handelspolitische Interessen und Entscheidungsstrukturen. *Aussenwirtschaft* 63(1): 69-98.
- Jörissen, Britta, Jochen Steinhilber (2010). Zwischen nationaler Entwicklung, regionaler Hegemonie und globaler Neugestaltung. Brasiliens ehrgeizige Außenpolitik. *Internationale Politik und Gesellschaft* 3: 21-39.
- Kawai, Masahiro, Ganeshan Wignaraja, Hrsg. (2011). Asia's Free Trade Agreements. How is Business Responding? Edward Elgar. Cheltenham, Northampton.
- Kowalski, Przemyslaw (2010). Chian and India: A Tale of Two Integration Approaches. In: Barry Eichengreen, Poonam Gupta, Rajiv Kumar. Hg. (2009). *Emerging Giants. Chian and India in the World Economy*. Oxford und New York. Oxford University Press, S. 184-224.
- Laborde, David, Will Martin, Dominique von der Mensbrugge (2010). The 2008 Market Access Proposals and Developing Countries. 2. November. Genf (verfügbar auf der WTO-Internetseite).
- Lamy, Pascal (2011). Cover Note by TNC Chair. 21. April. Genf.
- Mildner, Stormy-Annika (2009). Die Doha-Runde der WTO. Stolpersteine auf dem Weg zu einem erfolgreichen Abschluss. SWP-Studie. Berlin. Januar.
- Panagariya, Arvind (2008). *India. The Emerging Giant*. Oxford und New York. Oxford University Press.
- Punke, Michael (2011). Ambassador Punke's Statement on the Doha Negotiations. Statement of Deputy USTR to the WTO TNC. Genf. 29. März.
- Rodrik, Dani (2007). *One Economics. Many Recipes. Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press.
- Schaffnit-Chatterjee, Claire (2011). Steigende Lebensmittelpreise. Strukturell oder temporär? Kurzfristige Einflussfaktoren, Trends und Implikationen. Aktuelle Themen 512. Frankfurt/M. DB Research.
- (2009). Lebensmittel – eine Welt voller Spannung. Aktuelle Themen 461. Frankfurt/M. DB Research.
- Schott, Jeffrey J. (2009). America, Europe, and the New Trade Order. *Business&Politics* 11(3): 1-22.
- Schuster, Marina (2010). Wie passt Indien in die internationale Handelsstruktur? Interessen und Verantwortung als Mitglieder der WTO. In: Erich G. Fritz. Hg.. *Entwicklungsland,*



Schwellenland, global Player: Indiens Weg in die Verantwortung. Oberhausen. Athena Verlag, S. 249-256.

Sprissler, Tim (2009). Aus Erfahrung schlecht. Die Rückkehr des Protektionismus. Aktuelles Thema 445. DB Research. Frankfurt/M.

Stokes, Bruce (2010). The Elusive Obama Trade Deal. National Journal. 22. Mai.

World Trade Organization (2010a). Report on G20 Trade Measures (May to October 2010). Genf.

--- (2010b). Trade Policy Report. United States. Report by the Secretariat. WTO/TPR/S/235/rev. 1. Genf (19. Oktober 2010).

--- (2008a). Report by the Chairman of the TNC. Services Signalling Conference. JOB(08)/93. Genf.

--- (2008b). News. DDA July 2008 Package: Summary 30 July.

--- (2008c). Market Access for Non-Agricultural Products. Report by the Chairman, Ambassador Don Stephenson, to the TNC. JOB(08)/96. Genf.

--- (2008d). Committee on Agriculture. Notification of the Delegation of the European Communities concerning export subsidy commitments. G/Ag/N/EEC/57.

--- (2001). Ministerial Conference. Fourth Session. Ministerial Declaration, adopted on 14 November 2001 (WT/MIN(01)DEC(1). Genf. 20.11.2001.

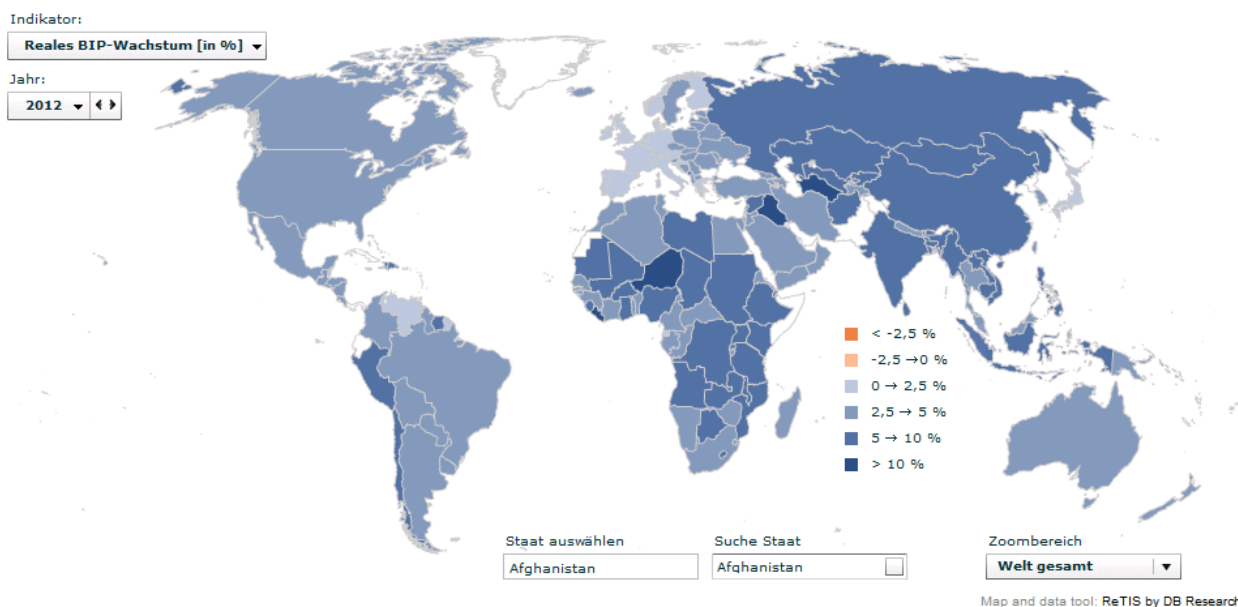


Große Datenmengen effizient darstellen, um wichtige Zusammenhänge schnell zu erkennen – mit den interaktiven Landkarten hat Deutsche Bank Research hierfür eine einzigartige Lösung geschaffen: Alle interaktiven Landkarten bieten Zahlen, Grafiken und Karten, nutzerfreundlich aufbereitet und flexibel in Office-Anwendungen integrierbar.

Welt-Prognosekarte

Das neueste Angebot dieser Reihe ist die Welt-Prognosekarte mit Deutsche Bank Prognosen für Konjunktur, Zinsen und Wechselkurse in den wichtigsten Industrie- und Schwellenländern. Außerdem sind in dieser Karte Daten und Prognosen von OECD und IWF enthalten. Die Welt-Prognosekarte ist exklusiv für Kunden und Mitarbeiter der Deutsche Bank Gruppe verfügbar.

Hier finden Sie die interaktiven Landkarten: www.dbresearch.de/imaps-de



© Copyright 2011. Deutsche Bank AG, DB Research, D-60262 Frankfurt am Main, Deutschland. Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.

Die vorstehenden Angaben stellen keine Anlage-, Rechts- oder Steuerberatung dar. Alle Meinungsäußerungen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen entspricht. Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden. Die Meinungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen von der Deutsche Bank veröffentlichten Dokumenten, einschließlich Research-Veröffentlichungen, vertreten werden. Die vorstehenden Angaben werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit oder Angemessenheit der vorstehenden Angaben oder Einschätzungen wird keine Gewähr übernommen.

In Deutschland wird dieser Bericht von Deutsche Bank AG Frankfurt genehmigt und/oder verbreitet, die über eine Erlaubnis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht verfügt. Im Vereinigten Königreich wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG London, Mitglied der London Stock Exchange, genehmigt und/oder verbreitet, die in Bezug auf Anlagegeschäfte im Vereinigten Königreich der Aufsicht der Financial Services Authority unterliegt. In Hongkong wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Hong Kong Branch, in Korea durch Deutsche Securities Korea Co. und in Singapur durch Deutsche Bank AG, Singapore Branch, verbreitet. In Japan wird dieser Bericht durch Deutsche Securities Limited, Tokyo Branch, genehmigt und/oder verbreitet. In Australien sollten Privatkunden eine Kopie der betreffenden Produktinformation (Product Disclosure Statement oder PDS) zu jeglichem in diesem Bericht erwähnten Finanzinstrument beziehen und dieses PDS berücksichtigen, bevor sie eine Anlageentscheidung treffen.

Druck: HST Offsetdruck Schadt & Tetzlaff GbR, Dieburg