

Welthandelspolitik zwischen Multi- und Bilateralismus¹

Zusammenfassung:

Zwar hat sich die Doha-Runde der Welthandelsorganisation (WTO) nach dem großen Krach zwischen Industrie- und Entwicklungsländern 2003 in Cancún wieder erholt. Doch auch nach dem Rahmenabkommen vom Juli 2004, das die wichtigsten Konflikte nur vertagt hat, ist ein baldiges Ende der Handelsrunde nicht abzusehen. (Teil 1)

Für Industrieländer EU oder USA wird es daher immer reizvoller, ihre weitreichenden Liberalisierungsforderungen in bilateralen Abkommen durchzusetzen – jenseits des auf die WTO gerichteten Scheinwerferlichts. Der Blick auf jüngsten bilateralen und regionalen Freihandelsprojekte zeigt dabei einen Trend hin zu Nord-Süd-Abkommen, also Freihandelsverträgen zwischen ungleichen Partnern. (Teil 2).

Diese bilateralen Abkommen entpuppen sich jedoch als für Entwicklungsländer besonders gefährlich. Dort eingegangene Verpflichtungen gehen regelmäßig weit über bisherige WTO-Standards hinaus. Die Marktöffnung gegenüber einem ökonomischen Riesen führt zu enormem Wettbewerbsdruck, dem die verwundbaren Industrien in armen Ländern kaum standhalten können. Nötig wären stattdessen alternative Formen wirtschaftlicher Integration, die das Entwicklungsniveau eines Landes berücksichtigen und keine Gleichbehandlung ungleicher Partner vorschreiben. (Teil 3). Hinweise auf weiterführende Dokumente sind mit [LINK](#) gekennzeichnet.

1. Die WTO: Stockende Verhandlungen im Blickpunkt

Als die WTO-Ministerkonferenz in **Cancún** im September **2003** scheiterte, schien das Überleben der Doha-Welthandelsrunde akut gefährdet. Die war Ende 2001 in der Hauptstadt Katars mit dem Anspruch eingeleitet worden, eine Runde für Entwicklungsländer zu sein. Doch gerade die Entwicklungsländer wehren sich gegen immer neue Liberalisierungsverpflichtungen. Ende **Juli 2004** konnte der Streit zwischen Nord und Süd dann vorläufig beigelegt werden. Mit einem **Rahmenabkommen** einigten sich die WTO-Mitglieder in Genf auf eine Grundlage für weitere Verhandlungen. ([LINK: Rahmenabkommen](#)).

Die wichtigsten Ergebnisse des Abkommens, das die meisten Konflikte vertagt, sind:

- **Agrarhandel:** Die WTO-Länder haben sich verpflichtet, ihre Exportsubventionen abzuschaffen – allerdings noch ohne konkretes Datum. Getrübt wird dieser entwicklungspolitische Erfolg dadurch, dass andere Subventionen an die Landwirtschaft sowie Ausnahmeregelungen unangetastet bleiben.
- **Marktzugang für Industriegüter:** Das Rahmenabkommen stellt Weichen für eine ehrgeizige Zollreduzierung: Demnach sollen höhere Zölle stärker gesenkt werden als niedrigere. Das betrifft vor allem

¹ Diese Materialmappe wurde von Niko Fichtner zusammengestellt. Sie wurde gefördert von der InWEnt gGmbH aus Mitteln des BMZ

Entwicklungsländer, die meist höhere Zölle haben. Sollte eine solche Zollreduzierungsformel auch im endgültigen Abkommen stehen, befürchten sie eine Schwemme billiger Importe aus Industrieländern, die zu einer weiteren De-Industrialisierung führen könnte.

- **Dienstleistungen:** Das Dienstleistungsabkommen der WTO GATS sieht die fortschreitende Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen vor. Dafür sollen die Länder gegenseitig Angebote und Forderungen austauschen. Bei Entwicklungsländern stieß dieses Vorgehen jedoch bisher auf Widerstand. Darum erhöhten die USA und die EU den Druck und drückten in Genf eine neue Frist (Mai 2005) für die Abgabe von verbesserten Angeboten in das Rahmenabkommen.
- **Singapur-Themen:** Die drei umstrittensten Singapur-Themen (benannt nach dem Ort der ersten WTO-Ministerkonferenz 1996) Investitionen, Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen und Wettbewerbsregeln) wurden von der Agenda der Doha-Runde **gestrichen**. Entwicklungsländer hatten sich schon lange gegen Verhandlungen in diesen Bereichen gewehrt, da sie gravierende Einschränkungen ihres Politikspielraums und ihrer wirtschaftlichen Entwicklung befürchten. Dagegen werden zum vierten Singapur-Thema, **Handelserleichterung** (vereinfachte Zollverfahren, schnellere Grenzabfertigungen, etc.) die Verhandlungen **aufgenommen**.
- **Entwicklungs-Themen:** Auch das Rahmenabkommen in Genf brachte keine konkreten Ergebnisse zur Stärkung der Sonderbehandlung von Entwicklungsländern. Stattdessen gab es eine neue Frist zur Behandlung des Themas, da die alte längst abgelaufen war.

Während also seit September bei der WTO in Genf auf dieser Grundlage weiter verhandelt wird, sind bis Mai 2005 keine bahnbrechenden Ereignisse zu erwarten. Man wird zunächst darauf warten müssen, dass die Hauptakteure wieder handlungsfähig sind: Bei der EU wechselt im November die Kommission und der Brite Peter Mandelson folgt dem Franzosen Pascal Lamy als Handelskommissar. In den USA wird im November gewählt und solange der neu gewählte US-Präsident auf eine Verhandlungsvollmacht des Senats wartet (voraussichtlich bis Mai 2005), ist mit weit gehenden Zugeständnissen nicht zu rechnen.

Beobachter erwarten auch von der nächsten Ministerkonferenz im Dezember 2005 in Hongkong keinen Abschluss der Verhandlungen, sondern höchstens eine Einigung auf Modalitäten. Mit Blick auf den bisherigen Verlauf der Doha-Runde ist es also wahrscheinlich, dass es nach langen und konfliktreichen Verhandlungen erst 2006 oder 2007 zu einem – aus Sicht der Industrieländer – „abgespeckten“ Ergebnis kommen wird.

WEITERFÜHRENDE DOKUMENTE

- [WTO-Rahmenabkommen vom 1. August 2004](#)
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: [Der Stand der Welthandelsrunde: September 2004](#)
- Martin Khor (Third World Network): [Preliminary Comments on the WTO's Geneva July Decision](#)



2. Jenseits des Scheinwerferlichts: Alternative Bilateralismus

Die Entwicklungen bei der WTO könnten den **Trend zum Bilateralismus** weiter verstärken. Jenseits der WTO bieten bilaterale Handelsabkommen den Industrieländern eine alternative Möglichkeit, ihre Handelsagenda auch gegenüber Entwicklungsländern durchzusetzen.

Diese Alternative wird um so intensiver genutzt, weil

- der WTO Prozess der EU und USA inzwischen als zu langwierig erscheint
- weil es in der WTO schwieriger wird, weiter gehende Liberalisierungsforderungen (WTO-plus) durchzusetzen

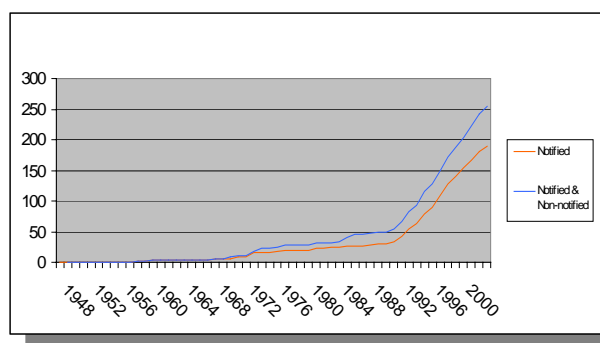
Die Unzufriedenheit mit der WTO wurde besonders nach der gescheiterten Ministerkonferenz in **Cancún** deutlich. So schrieb der US-Handelsbeauftragte Robert Zoellick in einem Artikel für die Financial Times vom 22.9.2003 von einer Spaltung zwischen „Can-Do Ländern“ und „Won't-Do Ländern“. Dort heißt es weiter: „Während die WTO-Mitglieder über die Zukunft sinnieren, werden die USA nicht warten: Wir werden mit den „Can-do Ländern“ Richtung Freihandel voranschreiten.“

Auch EU-Handelskommissar Pascal Lamy war sehr verärgert über die WTO-Strukturen. Auf einer Pressekonferenz in Cancún am 14.9.2003 sagte er: „Die WTO ist eine mittelalterliche Organisation. Man kann Diskussionen zwischen 146 Mitgliedstaaten nicht so strukturieren und steuern, dass sie zum Konsens führen“.

Auch nach dem **Rahmenabkommen** vom Juli 2004 dürfte der Trend zu bilateralen Aktivitäten anhalten. Schließlich ist noch kein Ende der konfliktreichen Doha-Runde in Sicht. Und außerdem musste die EU auf weitere Verhandlungen zu den ihr besonders wichtigen Singapur-Themen verzichten.

Bilaterale bzw. regionale Freihandelsabkommen sind kein neues Phänomen. Doch hat sich ihre Ausbreitung in den letzten 10 Jahren immer weiter verstärkt. Eine Untersuchung des WTO-Sekretariats hat ergeben, dass bis Oktober 2003 rund 250 regionale Handelsabkommen in Kraft waren, von denen 189 bei der WTO notifiziert wurden. ([LINK: WTO-Regeln zu regionalen Handelsabkommen](#))

Regionale Handelsabkommen 1948-2003



Während der Großteil dieser Abkommen sich noch auf regionale Integration bezieht, hat in den letzten Jahren auch die Zahl der Nord-Süd-Abkommen zugenommen. Das zeigen auch die Beispiele der jüngst von den USA und der EU geschlossenen Handelsabkommen.

So haben die **USA** in den letzten vier Jahren den Abschluss von bilateralen und regionalen Handelsabkommen forciert, die weit über bestehende WTO-Verpflichtungen hinausgehen. Besonders im Bereich der geistigen Eigentumsrechte (z.B. Patente für pharmazeutische Produkte) hat die US-Handelspolitik bereits heftige Proteste provoziert ([LINK: Studie von Ärzte ohne Grenzen.](#))

Übersicht über bilaterale/regionale US-Handelsabkommen, die jüngst abgeschlossen wurden oder derzeit verhandelt werden

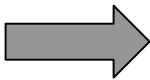
Bilaterale/regionale Handelsabkommen der USA, die bereits abgeschlossen wurden		Bilaterale/regionale Handelsabkommen der USA, die derzeit verhandelt werden	
2000	Jordanien	Seit 2003	SACU (= Southern African Customs Union: Botswana, Lesotho, Namibia, Südafrika, Swaziland)
2003	Chile		
2003	Singapur		
2004	Australien	Seit 2004	Panama (Beitritt zur CAFTA)
2004	Marokko		
2004	Bahrain (Freihandelsinitiative für den Nahen Osten)	Seit 2004	Andenstaaten (Kolumbien, Ecuador, Peru)
Seit 2004	CAFTA (= sechs zentralamerikanische Staaten: El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Dominikanische Republik)	Seit 2004	Thailand (Entreprise for ASEAN initiative)
		Seit 1994	FTAA (Panamerikanische Freihandelszone mit allen amerikanischen Staaten)

Auch die **EU** forciert seit einiger Zeit bilaterale und regionale Handelsprojekte. Anders als frühere Assoziierungsabkommen folgen diese Handelsabkommen der zweiten Generationen dem Prinzip einer ehrgeizigen und breit angelegten Marktöffnung, die weit über bisherige WTO-Verpflichtungen hinausgeht. Wie die unten stehende Übersicht zeigt, zielt auch hier der Trend in Richtung Nord-Süd-Abkommen. ([LINK: Fact Sheets mit nähere Informationen zu den drei wichtigsten Freihandelsprojekten der EU: EU-Mercosur, Euromed sowie den EU-AKP](#))

Übersicht über bilaterale/regionale EU-Handelsabkommen, die jüngst abgeschlossen wurden oder derzeit verhandelt werden

Bilaterale/regionale Handelsabkommen der EU, die bereits abgeschlossen wurden		Bilaterale/regionale Handelsabkommen der EU, die derzeit verhandelt werden	
Seit 1997	Mittelmeerranrainer „Euromed“ (Palästinensische Autonomiebehörde, Tunesien, Marokko, Israel, Ägypten, Algerien, Jordanien, Libanon)	Seit 1995	Golfat (Bahrain, Kuwait, Oman, Katar, Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate)
		Seit 1998	Syrien (Euromed)
2000	Südafrika	Seit 2000	Mercosur (Brasilien, Argentinien, Paraguay, Uruguay)
2000	Mexico		
2002	Chile		
		Seit 2002	AKP-Staaten (Afrikanische, Karibische, Pazifische Staaten)

WEITERFÜHRENDE DOKUMENTE



- WTO-Regeln zu regionalen Handelsabkommen
- Ärzte ohne Grenzen: [Access to Medicines across the Globe. What to watch out for in Free Trade Agreements with the United States](http://www.accessmed-msf.org/documents/ftabriefingenglish.pdf) verfügbar unter <http://www.accessmed-msf.org/documents/ftabriefingenglish.pdf>
- [Fact Sheet: EU-Mercosur](#)
- [Fact Sheet : Euromed](#)
- [Fact Sheet : EU-AKP](#)

3. Regionale/Bilaterale Abkommen aus entwicklungspolitischer Sicht

Regionale und bilaterale Handelsabkommen sind für Industrieländer wirksame Instrumente zur Durchsetzung ihrer Freihandelsagenda. Es fällt der EU und den USA in bilateralen Abkommen leichter, weit reichende Marktöffnung und hohe Standards etwa beim Investitionsschutz durchzusetzen. Denn wenn eine großer Akteur mit einem kleinen verhandelt, spielt Macht eine noch größere Rolle als im multilateralen System der WTO.

Neben dieser Hierarchisierung der Handelsbeziehungen führt die Ausbreitung von bilateralen Abkommen zu immer größerer Komplexität, Unübersichtlichkeit und Intransparenz. Aus Sicht vieler Freihändler stellen diese Abkommen daher selbst ein Handelshemmnis dar.

Aus entwicklungspolitischer Sicht wären regionale Abkommen dann förderlich, wenn sie eine Alternative zur umfassenden WTO-Liberalisierungsagenda und eine sanfte Heranführung an den Weltmarkt beinhalteten. ([LINK: Kicking Away the Ladder](#)).

Internationale Handelsbeziehungen sollten es Entwicklungsländern ermöglichen, ihre eigenen Industrien unter ausreichendem Schutz aufzubauen und diese erst schrittweise an den Weltmarkt heranzuführen. Geeignet für eine schrittweise Heranführung wären gegebenenfalls Süd-Süd-Abkommen zwischen Ländern, in denen ähnliche Bedingungen herrschen. ([LINK: GSTP for enhancing South-South Trade](#))

Die bilateralen Abkommen, die gegenwärtig unter Beteiligung der großen Industrieländer geschlossen werden – besonders der EU und den USA – helfen den Entwicklungsländern dagegen kaum weiter. Im Gegenteil: Sie setzen die Märkte der Entwicklungsländer einem enormen **Wettbewerbsdruck** aus. Das könnte die Industrialisierung weiter bremsen und die Entwicklung noch stärker vom Export von Grundstoffen abhängig machen. Darüber hinaus schreiben sie Entwicklungsländern eine Fülle an Standards in den Bereichen Wettbewerbsrecht, Investitionsschutz, Patentrecht, etc. vor – Standards, die die heute reichen Länder niemals erfüllt hätten, als sie noch arm waren. Dies führt zu einer übermäßigen Einschränkung des Politikspielraums in den Entwicklungsländern. ([LINK: Fact Sheet EU-AKP](#))

Doch nicht nur müssen EU und USA ihre bilaterale Handelspolitik ändern. Sie müssen auch in der WTO auf neue Regeln drängen. In Bezug auf das Spannungsfeld zwischen Multi- und Bilateralismus heißt das: Die WTO darf nicht nur umfassende Liberalisierungsabkommen neben sich zulassen. Für Entwicklungsländer muss auch eine alternative und entwicklungsorientierte Wirtschaftsintegration neben der WTO möglich sein. ([LINK: Verhandlungen zu WTO-Regeln über regionale Handelsabkommen](#))



WEITERFÜHRENDE DOKUMENTE

- Ha-Joon-Chang: Kicking Away the Ladder, Development Strategy in Historical Perspective, Mai 2002, [Kurzzusammenfassung](#)
- Bhagirath Lal Das (Third World Network): [GSTP for enhancing South-South Trade](#)
- Dokumente im Zusammenhang mit dem [Fact Sheet EU-AKP](#)
- Verhandlungen zu den WTO-Regeln über regionale Handelsabkommen in der Doha-Runde