

MARTIN-LUTHER-UNIVERSITÄT HALLE-WITTENBERG
PROFESSUR FÜR INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN UND
DEUTSCHE AUßENPOLITIK



Hallenser IB-Papier 1/2003

Reinhard Rode

**Optimismus für die Doha-Runde der WTO:
Das zänkische atlantische Duopol formiert sich wieder**

Zusammenfassung

Die Schwächen des Welthandelsregimes sind immer wieder betont worden. Es ist in der Tat durch eine komplizierten Entscheidungsstruktur angesichts der formalen Gleichheit aller Mitgliedsstaaten und ein diffusen Wertekatalog geprägt. Aus politikwissenschaftlicher Sicht hat die pragmatische Perspektive des „embedded liberalism“ dem „eingehegten“ oder „gezähmten“ Freihandel konzeptionell Rechnung getragen. Folglich erscheinen die möglichen Liberalisierungsleistungen von vornherein begrenzt und GATT/WTO wirken als schwache Regime.

Die Entwicklungshistorie des GATT und die Regimestärkung zur WTO stehen in eindeutigen Widerspruch zur Schwächeerwartung. Ein schwaches Regime aus 144 formal gleichberechtigten, disparaten Mitgliedsstaaten kann also offensichtlich starke Ergebnisse produzieren. Wir haben es also mit einem kleinen „institutionellen Wunder“ zu tun. Die verschiedenen Handelsrunden im GATT haben die Liberalisierung des Welthandels vorangebracht, die Zölle für den Handel mit industriellen Fertigwaren fast weg verhandelt und neue Problembereiche wie Dienstleistungen und Landwirtschaft in die sich wandelnde Regimestruktur aufgenommen. Diese erhebliche Leistung ist unter den Auspizien einer transatlantischen Quasihegemonie erbracht worden, die Züge eines zänkischen Duopols (*bickering bigemony*) in einer G-2 trägt.

Die informelle atlantisch geprägte Gruppenhegemonie hat in Hinterzimmern (green rooms) mühsam, aber erfolgreich immer wieder Handelsrunden zu Ende gebracht, die aussichtslos vor sich hin zu dümpeln drohten. Mit der aktuellen Doha-Runde der WTO wird versucht diese mühsame Erfolgsgeschichte fortzusetzen. Die Aufholinteressen der Schwellen- und Entwicklungsländer wurden soweit aufgenommen, dass der Kooperationsanreiz erhalten blieb und verstärkt wurde. Die ehemals nicht-liberale Fraktion verfügt mittlerweile über die numerische Mehrheit unter den Mitgliedern, hat aber nicht nur keinen etablierten Protektionistenblock gebildet, sondern sogar das liberale Lager gestärkt und den „eingehegten“ Liberalismus der Wohlfahrtsstaaten herausgefordert.

Die Chancen der Doha-Runde stehen keineswegs schlecht. Die USA spielen wieder ihre Rolle als Liberalisierungsantreiber und haben weitreichende Vorschläge präsentiert. Die EU als kompliziertes Mehrebenensystem (Kommission, Schlüsselländer wie Deutschland und Frankreich) wirkt noch als Bremser mit internen Einigungsschwierigkeiten. Die maximalen Startpositionen der Verhandlungsrunde und die sie tragenden internationalen und gesellschaftlichen Koalitionen zeigen neben Gegensätzen erste Muster für Kompromissbildung. Die EU wird vor allem im Agrarsektor im Interesse der Entwicklungsländer Schutzmauern schleifen müssen.

Summary

Analysts prefer portraying the WTO as a weak world trade regime. The WTO decision-making system is suffering from the opaque one state one country-voting rule and its catalogue of rather diffuse values. In a standard political science perspective WTO liberalism is “embedded” thus reconciling national welfare state and global free trade demands. The given weakness of the trade regime has nourished the expectation of a limited liberalization record.

GATT history and the regime development into a WTO, however, contradict the weakness hypothesis. The regime of now 144 equal and disparate member states succeeded delivering strong results. This suggests some kind of a modest institutional miracle. The various trade rounds did efficiently liberalize world trade, negotiated tariffs for industrial goods close to zero and included new sectors like services and even the troubled field of agriculture. Even more embarrassing, this impressive performance was brought about by a transatlantic bickering bigemony of the US and the EU.

The informal transatlantic US-EU G-2 succeeded in negotiating trade rounds to a positive end contrary to the educated guess that convincing results seemed to be impossible to achieve. The current Doha-Round is trying to follow up this painful success story. The trade regime did reach global membership, and developing and newly industrializing countries were incorporated in the cooperative trade network. This once protectionist faction in the regime could reach majority status and amazingly some key countries converted into free trade advocates thus strengthening the regimes liberal focus instead of pushing it into gridlock. Developing countries even “disembedded” liberal norms and favored more liberalization and greater market orientation.

The prospects for the Doha-Round are far better than widely perceived. Again, the US is acting as a liberal leader and did already present far reaching liberalizing proposals. The EU is still a captive of its complex multi-level system and thus in a more restrictive role. The EU commission and key countries like Germany and France are far away from a liberalizing consensus. Maximalist positions in the early stage of the round and diverging interests reveal controversies and first lines of compromise and coalition building. The EU is particularly under enormous pressure to lower the walls of its agricultural fortress Europe.

Die verwunderliche Regimestärkung und eine nachhaltige Handelsliberalisierung

GATT und WTO-Handelsrunden wurde mit großer Regelmäßigkeit ein Scheitern prognostiziert. Die skeptischen Auguren wurden aber genau so regelmäßig eines Besseren belehrt und die Runden erbrachten, wengleich mühsam ausgehandelt, stets ein Ergebnis, das Fortschritte auf dem Weg einer nachhaltigen Liberalisierung beinhaltete. Dabei führte seit den siebziger Jahren ein atlantisches zänkisches Duopol (*bickering bigemony*).¹ Die politische Führungspraxis lautete G-2 statt G-Alle. Eine Triade aus den USA und Europa plus Japan war wegen der notorischen japanischen Inaktivität nicht zustande gekommen. In der Doha-Runde steht zusätzlich die Aufgabe an als „Entwicklungsrunde“ substantielle Ergebnisse für die Entwicklungsländer zu Stande zu bringen.

Im Rahmen von GATT/WTO konnten bisher Kooperationschancen genutzt werden, die Welthandelsordnung unterlag einem liberalisierenden Trend und damit einher ging ein exorbitantes Wachstum des Welthandels. In der Uruguay-Runde gelang es im Jahr 1993 sogar, eine neue, verstärkte Institution, die *World Trade Organization* (WTO), zu bilden. In der Regimestärkung und der Liberalisierung durch Handelsrunden kann ein kleines institutionelles „Wunder“ gesehen werden.

Das politische Rezept: ein gezähmt-liberales Handelsregime

Eine politikwissenschaftliche Standardannahme charakterisiert GATT/WTO als vom Staatensystem „eingehegten oder gezähmten (*embedded*)“ Liberalismus. Uneindeutigkeiten im Regelwerk waren die unvermeidliche Konsequenz.² Diese Konstruktion war im internationalen System politisch unabdingbar. Verregelte politische Kooperation konnte nicht idealtypisch organisiert werden, sie hatte den Interessen und Einflüssen der Hauptakteure Rechnung zu tragen. Dieser gezähmte pragmatische Liberalismus wurde ein Erfolgsrezept.

Die Abwägung bei den Lösungsversuchen des Zielkonflikts zwischen Freihandel als Ausdruck globaler Wohlfahrtspolitik und der nationalstaatlichen Wohlfahrtspolitik war kein Verhandlungsprozess mit beliebigem, offenem Ausgang. Die Normen im GATT/WTO räumten liberalen Verhaltensweisen einen eindeutigen Vorrang vor neo-merkantilistischen Alternativen ein. Auch das Instrumentarium dafür war eindeutig normiert. Multilateralismus rangierte vor Plurilateralismus und erst recht vor Bi- und Unilateralismus.

Fünf zentrale Fragen liegen nahe. Erstens, wie ist das kleine „Wunder“ in GATT/WTO, d. h. die Fortentwicklung und Stärkung eines schwachen Regimes in komplexen Handelsrunden mit starken Ergebnissen zu erklären und hat es Fortsetzungschancen?

Zweitens, welche Faktoren und politische Koalitionen haben die Erfolge in den bisherigen Handelsrunden ermöglicht und können Sie fortwirken?

Drittens, wie weit ist die tradierte atlantische Quasihegemonie eines nur bedingt stabilen zänkischen Duopols als G-2 in GATT und WTO in der Doha-Runde noch tragfähig und welche neuen Akteure stärken oder behindern das Duopol und seinen etablierten „*embedded liberalism*“?

¹ Jacques Pelkmans, *The Bickering Bigemony; GATT as an Instrument of Atlantic Trade Policy*, in: Loukas Tsoulakos (Hg.), *Europe, America and the World Economy*, Oxford 1986, S. 83-106

² Der Begriff *embedded liberalism* geht zurück auf John Ruggie, *International Regimes, Transactions and Chance. Embedded Liberalism in the Post-War Economic Order*, in: *International Organization* 36, 2, 1982, S. 379-416; zur Aktualisierung *ders.*, *Embedded Liberalism and Progress in International Economic Relations*, in: Emanuel Adler/Beverly Crawford, (Hg.), *Progress in Postwar International Relations*, New York 1991, S. 201-234; Lloyd Gruber, *Ruling the World. Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*, Princeton, NJ, 2000, S. 75

Viertens, welche politischen Spielräume bestehen in der laufenden Doha-Runde für eine Optimierung liberalen Regierens im Welthandelsystem und welche Restriktionen stehen zu erwarten?

Fünftens, welchen Stellenwert haben die fragmentierten handelspolitischen Entscheidungssysteme in Europa (Mehrebenensystem, Kommission und Mitgliedstaaten) und den USA (handelspolitische Gewaltenteilung Exekutive-Kongress) für die Verhandlungsprozesse in der Doha-Runde?

Die Annahme liegt nahe, dass das transatlantische Duopol, das den positiven Ausgang der Uruguay-Runde ermöglicht hat, auch für einen Erfolg der Doha-Runde unverzichtbar ist. Allerdings dürfte das bewährte atlantische zänkische Duopol, die „*bickering bigemony*“, die nur noch relative Stabilität erzeugen kann, allein nicht mehr ausreichen. Ihre Erweiterung um neue Verstärker des „*embedded liberalism*“ erfordert wahrscheinlich weiter reichende, globalere Koalitionen, die prominente Schwellen- und Entwicklungsländer einbeziehen und auch gesellschaftliche Akteure aus Wirtschaft und Nicht-Regierungsorganisationen in das gezähmt-liberale Netzwerk integrieren.

Leistungen und Grenzen des atlantischen Duopols

Der Vorrang des atlantischen Duopols zeigte sich in allen Handelsrunden, vor allem aber in der Tokio- und der Uruguay-Runde. Die WTO als Ergebnis der Uruguay-Runde war nach einer Standardhypothese durch einen transatlantischen Deal zustande gekommen. Nach dieser gängigen Hypothese hatte die neue transpazifische APEC, die als amerikanische Alternative zum Atlantizismus erschien, die zögerliche EU zur Zustimmung zum Paket der Uruguay-Runde bewogen. Der deutsche Chefunterhändler, Lorenz Schomerus, hatte sich in diesem Sinne geäußert und wurde zum Kronzeugen für diese Erklärungsvariante.³ Damit war die Fortentwicklung vom Abkommen zur Organisation geglückt.⁴ Das war unbedingt ein Erfolg handelspolitischer Zusammenarbeit, aber keine Garantie für eine mehr oder weniger reibungslose Fortsetzung und schon gar keine Versicherung gegen Rückschläge. Da die anderen Mitspieler an Bedeutung gewonnen haben, musste sich erst erweisen, ob das die WTO stärkt oder schwächt. Dieses „atlantische“ Ergebnis entspricht schwerlich optimistischen institutionalistischen Erwartungen. Es unterstreicht die Bewertung des Governancesystems als ein instabiles Duopol im Sinne der *bickering bigemony*, was recht plausibel mit meiner These einer gruppenhegemonialen Regimeänderung erklärt werden kann. Das Nebeneinander von WTO und regionaler Blockbildung (EU, NAFTA, APEC usw.) zeigt noch keine vornehmlich globale Institutionenbildung an. Zur realen Welthandelsordnung gehört noch der neben dem GATT und sicher zukünftig auch neben der WTO herlaufende Bi- und Unilateralismus der Haupt- und Nebenakteure. Gerade die USA gehen seit längerem je nach Bedarf dreigleisig vor. Wenn es im GATT nicht nach ihren Interessen lief oder Fälle von diesem nicht adäquat abgedeckt wurden, wurden pragmatisch bi- oder unilateralistische Instrumente eingesetzt.⁵

Auch beim Gerangel um die Besetzung des Amtes des ersten Generaldirektors der WTO wurde es deutlich.⁶ Die Durchsetzung eines genehmen Generalsekretärs stellt eine exemplari-

³ In einem Telefonat und im E-Mail Kontakt mit dem Autor im Januar 2003 hat Dr. Lorenz Schomerus seine APEC-Antriebshypothese bekräftigt; Gruber a.a.O. (Anm. 2), S. 166, Gruber, der aus dem Namen Schomerus Schmerus und aus dem deutschen Chefunterhändler einen EU-Unterhändler macht, stützt sich als Quelle auf Yoichi Funabashi, *Asia Pacific Fusion: Japan's Role in APEC*, Washington DC, Institute for International Economics 1995, S. 107.

⁴ Reinhard Rode, *GATT: Revival or Decay?*, in: Reinhard Rode (Hg.), *GATT and Conflict Management. A Transatlantic Strategy for a Stronger Regime*, Boulder, CO 1990, S. 117-124; Lloyd Gruber, *Ruling the World. Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*, Princeton, NJ, 2000, S. 70 u. 166

⁵ Reinhard Rode, *High Tech Wettstreit 2000*, Frankfurt am Main 1993, S. 62 u. ders., *Weltregieren durch internationale Wirtschaftsorganisationen*, Münster 2002, S. 3 ff.

⁶ *The Economist* 4.2.1995, S. 63; *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 14.3.1995, S. 16 u. 16.3.1995, S. 15

sche Governanceleistung dar, weil dafür eine erfolgreiche Koalitionsbildung betrieben werden muss. Der amerikanische Favorit, der Mexikaner *Carlos Salinas de Gortari*, hatte sich durch heimische Machenschaften und wegen der Finanzkrise in Mexiko disqualifiziert. Gegen den EU-Kandidaten *Renato Ruggiero*, einen italienischen Handelsminister (1987 - 1991), leisteten die USA lange Widerstand. Sie etikettierten ihn als Protektionisten und brachten sogar die Idee eines US-Kandidaten ins Spiel. *Ruggiero* wurde von mehr als der Hälfte der Mitgliedstaaten unterstützt. Eine Mehrheitsentscheidung gegen die USA war aber nicht denkbar, obwohl sie formal möglich gewesen wäre. Der asiatische Kandidat *Kim Chul-Su* aus Südkorea galt beiden atlantischen Kontrahenten als zu wenig freihändlerisch gesinnt. Er sollte Stellvertreter werden, obwohl ihn die Entwicklungsländer nicht wollten.

Zum transatlantischen Kuhhandel gehörte dann, dass *Ruggiero* nur vier Jahre amtieren und ihm ein Nicht-Europäer nachfolgen sollte. Die USA hatten sich mit dieser Anti-Haltung angeblich die Option aufgebaut, das abzulehnen, was die WTO unter *Ruggiero* gegen ihre Interessen etwa auf dem Gebiet der Streitschlichtung entscheiden könnte. Dadurch sei die WTO von Anfang an geschwächt worden.⁷ Wie in der Uruguay-Runde auch hatte ein transatlantischer Dissens das Regime zeitweilig entscheidungsunfähig gemacht. Als Nachfolger für 1999 kam dann wie vereinbart kein Europäer mehr in Frage. Bislang waren alle Generaldirektoren Europäer gewesen. Von den vier Nachfolgekandidaten, darunter je ein Bewerber aus Marokko, Thailand, Kanada und Neuseeland, setzte sich der frühere neuseeländische Premier *Mike Moore* durch. Er amtierte vom 1. September 1999 an. Sein Nachfolger am 1. September 2002 wurde der Thailänder *Supachai Panitchpakdi*.

Die WTO als gezähmt-liberales Handelsregime ist zwar robuster geworden als es das GATT je war, sie bleibt aber immer noch eine Institution in einer Staatenwelt, in der die Staaten zwar zunehmend stabilere Kooperationen eingehen, aber ihren einseitigen Interessenvorbehalt nicht aufgeben haben. Noch bestimmen die großen Staaten in der WTO über die WTO, nicht die WTO über die Hauptakteure. Die Chancen der WTO, die großen Akteure zu zügeln und einzuhegen, sind freilich besser als die des GATT. Die Einzelinteressen sind besser kooperativ eingebunden worden als zuvor.

Ob die WTO ihre gewachsenen Spielräume angesichts ihrer gestärkten Stellung für weitere Liberalisierung auch zu nutzen vermag, wurde zur spannenden Frage.⁸ Die Doha-Runde ist dafür der erste große Testfall.⁹ Mit dem Blockadeaktivismus der NGOs ist zusätzlicher gemeinsamer liberaler Führungsbedarf entstanden. Die minilaterale atlantische G-2 wurde erneut gefordert, die Funktionsfähigkeit der Gruppenhegemonie in der WTO unter Beweis zu stellen. Sie muss die globale Güter Stabilität des WTO-Regimes und weitere Liberalisierung bereitstellen. Dazu werden auch die anderen OECD-Staaten für erfolgreiche Durchsetzungskoalitionen gebraucht. Die Schwellenländer und die Entwicklungsländer werden wahrscheinlich nur dann mitziehen, wenn die beiden großen Atlantiker nachhaltig liberal führen, d. h. wenn wie in früheren Runden vorgemacht, das Duopol seine Zänkereien überwinden und Kompromisse vorlegen kann.

Die Annahme, bei der WTO handele es sich um einen wichtigen Schritt von einer machtorientierten zu einer regelorientierten Welthandelspolitik, ist begründet, die visionäre Hoffnung auf die „Herrschaft des Rechts“ verständlich. Doch noch dominiert die asymmetrische Macht der USA und der EU die Verhandlungsprozesse. Das konsensorientierte Regelsystem aus formal gleichberechtigten Staaten kann angesichts der Mehrheit von nur bedingt regelorientierten Kleinstaaten wenig mehr als Fassade sein. Eine G-144 kann nicht führen. Ein „unsichtbares Gewicht“ von Stimmen und Einfluss in Entscheidungsprozessen ist unvermeid-

⁷ *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 23.3.1995, S. 16 u. 17; *The Economist* 25.3.1995, S. 106 ff.; *Time* 3.4.1995, S. 38

⁸ Jeffrey Schott, WTO 2000: Setting the Course for World Trade, Institute for International Economics, Washington, DC 1996

⁹ Fred Bergsten, Zeit für eine Millennium-Runde, in: *Internationale Politik* 54, 1999, 1, S. 11-20

lich und nur vordergründig betrachtet „organisierte Heuchelei“.¹⁰ Der Hang zur Spiegelfechterei geht von einer Staatenwelt aus, die die Gleichheit aller Staaten, ob klein oder groß, ob demokratisch legitimiert oder nicht, behauptet und auf dem diplomatischen Parkett vorspielt. Angesichts der schnöden Realität, dass das Prestigebedürfnis von Staaten im umgekehrt proportionalen Verhältnis zu ihrem Einfluss und ihrer Legitimität stehen dürfte, kommt es unweigerlich in politischen Entscheidungsprozessen zum Abbilden tatsächlicher Gewichte durch die Hintertür.

Da die WTO nur eine Art locker-vernetzte Welthandelsregierung darstellt,¹¹ kann sie keinen ruhigen Zeiten entgegen gehen. Der Preis der locker vernetzten liberalen Governance ist hoch, weil er permanent neue Koalitionsbildungen erforderlich macht. Das atlantische Führungsduo ist durch den NGO-Boom von innen in den Gesellschaftssystemen geschwächt worden. Die Globalisierungs- und Liberalisierungsgegner haben dadurch Aufwind erhalten. So hatten auch die ersten drei Ministerialkonferenzen keine Weiterentwicklung der Governancefähigkeiten der WTO bewirkt. Die beiden Konferenzen in Singapur im Dezember 1996 und in Genf im Mai 1998 zeigten weitgehend bloße Routine. Die berüchtigte Konferenz in Seattle vom 30.11. bis 3.12.1999 offenbarte dann den Liberalisierungsstillstand angesichts der Uneinigkeit der Staaten und der Blockadeaktionen durch NGOs.

Der lehrreiche misslungene Vorlauf der Millenniumrunde

Bereits 1999 war eine neue Handelsrunde, die erste in der WTO, erwartet worden. Immerhin hatte ein engagierter EU-Kommissar, Sir *Leon Brittain*, nicht nur den klangvollen Namen Millennium-Runde geprägt, sondern diese auch schon 1996 gefordert, als er noch als ziemlich einsamer Rufer in der Wüste galt.¹² Noch auf der zweiten Ministerkonferenz der WTO in Genf anlässlich des fünfzigjährigen Jubiläums des GATT im Mai 1998 war das Wort „Handelsrunde“ vermieden worden. Viele Mitgliedstaaten waren noch mit der Umsetzung der Uruguay-Runde beschäftigt und scheuten weitere Liberalisierungsschritte.¹³ Am 19. Januar 1999 nahm *Bill Clinton* dann die Forderung nach einer neuen Runde in seine *State of the Union* Ansprache vor dem Kongress auf. Auf der dritten Ministerkonferenz im Dezember 1999 in Seattle sollte die neue Runde eingeläutet werden. Am 26. Januar 1999 hatte die amerikanische Handelsbeauftragte *Charlene Barshefsky* vor dem Finanzausschuss des Senats die amerikanischen Absichten präzisiert. Es sollte zügig und nicht länger als drei Jahre verhandelt werden. Die Uruguay-Runde hatte sieben Jahre gedauert. Es sollte um institutionelle Reformen gehen und in Schlüsselsektoren wie Landwirtschaft, Dienstleistungen, öffentliche Beschaffung, geistiges Eigentum, Zölle und nicht-tarifäre Handelshemmnisse sollten schnelle Erfolge erzielt werden. Zugleich wollten die USA regionale Ansätze wie NAFTA, FTAA, TAFTA und APEC weiter voranbringen.¹⁴

Es waren also die USA, die wie gewohnt auf eine neue Liberalisierungsoffensive zielten. Die EU war mit ihrer Konkretisierung von *Leon Brittain's* Vorschlag für eine Millennium-Runde intern bei der Konsenssuche stecken geblieben. Die positiven Signale des zuständigen Kommissars waren Legion. Sie zielten aber nicht nur auf die Außenwirkung. Zumindest ge-

¹⁰ Thomas *Oppermann*/Marc *Beise*, Die neue Welthandelsorganisation – ein stabiles Regelwerk für weltweiten Freihandel?, in: *Europa-Archiv* 7, 1994, S. 195-202; das Gegensatzpaar *rule-orientation* und *power-orientation* wurde von John *Jackson* für die GATT-Debatte populär gemacht; in: *Journal of World Trade Law*, 1978, S. 93 ff.; Richard *Steinberg*, In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO, in: *International Organization* 56, 2002, 2, S. 339-374

¹¹ *Rode* a.a.O. (Anm. 4), S. 100 f.

¹² *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 01.02.1999, S. 17

¹³ Reinhard *Rode*, Die Rolle der Europäischen Union in der politischen Dimension der Globalisierung, in: *Müller-Graff* a.a.O. (Anm. 1), S. 47-62

¹⁴ US Embassy Website EUR222 01/26/99

nauso stark sollte die Werbewirkung nach innen sein. Bei einer Konferenz mit Vertretern der Wirtschaft, der Gewerkschaften und anderen Nicht-Regierungsorganisation im November 1998 wurde eine vorläufige Agenda der Kommission für die EU präsentiert. Der Ministerrat hatte schon Anfang 1998 sich auf sehr allgemeine Ziele verständigt. Zum Abschluss der Uruguay-Runde hatten die WTO-Mitglieder schon eine Vereinbarung getroffen, dass im Jahr 2000 eine neue Verhandlungsrunde über Landwirtschaft und Dienstleistungen beginnen sollte. Die EU stand also im Wort. Sie wollte in dieser Runde jetzt einen aktiven Part übernehmen und möglichst weit gehen. Die vorläufige Agenda wurde als ehrgeizig und umfassend bezeichnet. Zudem wollte die EU mehr Transparenz und Klarheit im WTO Regelsystem. Der interne Konsens über die Einzelziele konnte aber nur unzureichend hergestellt werden.¹⁵

Beim Wirtschaftsforum in Davos Anfang Februar 1999 sickerte dann durch, dass mittlerweile alle großen Industriestaaten und auch einige Entwicklungsländer für eine neue Handelsrunde einträten. Eine Themenliste, zu der Zölle, Subventionen sowie Umwelt- und Sozialnormen gehören sollten, sei auch schon vorhanden. Es wurde auch deutlich, dass es den USA um einen weiteren Abbau der europäischen Exportsubventionen für Agrarprodukte ging und dass die EU die Kürzungen der Uruguay-Runde noch nicht verdaut hatte. Damit war ein Kernpunkt und ein möglicher Stolperstein für weiteres Feilschen benannt. Es wurde auch klar, dass die Clinton-Initiative eine Flucht nach vorn war, um wachsendem Protektionsdruck zu Hause zu begegnen.

Auch in der EU formierten sich die alten Bremser. Die Landwirtschaft bildete die Speerspitze. Unter den Staaten war es Frankreich, das schon im Frühjahr 1998 bei *Leon Brittains* Plänen für einen Transatlantischen Markt gemauert hatte.¹⁶ Die Erfolgchancen der Runde hingen davon ab, ob es gelang, möglichst große Liberalisierungscoalitionen in der EU mehrheitsfähig werden zu lassen und diese auch noch durch handelspolitische transatlantische Koalitionen abzusichern. Im Dienstleistungssektor, besonders auch bei der Telekommunikation, waren die Liberalisierungsgewinner mittlerweile eigentlich stärker als noch Anfang der neunziger Jahre. Sie hätten den Agrariern eigentlich besser Paroli bieten können als noch in der Uruguay-Runde. Die Hängepartie der EU Agrarreformen sollte durch die Verknüpfung mit Handelsverhandlungen vorgebracht werden.¹⁷

Die voreilig optimistische Variante der Einschätzungen für eine Millennium-Runde hatte 1999 *Fred Bergsten* geboten. Seine immer noch richtigen fünf Lehren aus 50 Jahren Welt-handelsregime lauteten damals: erstens sollte das Rad durch neue umfassende Initiativen in Bewegung gehalten werden, zweitens sollte die neue Runde mit großen Zielen starten und bis 2010 oder 2020 weltweiten Freihandel verwirklichen, drittens sollten die regionalen Blöcke eine wichtige Quelle weiterer Liberalisierung sein, keine Stolpersteine, viertens seien währungspolitische Entwicklungen wie der Euro eine entscheidende Determinante der Handelsrunde und fünftens bestehe Führungsbedarf, den eine G-2 aus den USA und Europa wahrnehmen müsse.¹⁸

Die ersten beiden Lehren hatten programmatischen Charakter und sollten Zweckoptimismus verbreiten. Hohe Ziele zu verkünden, würde nach amerikanischer Einschätzung sicherstellen, dass die Runde nicht zur Krümelsuche verkäme. Punkt drei hatte schon einmal geholfen. Gegen Ende der Uruguay-Runde hatten die US-Regionalisierungsprojekte NAFTA und APEC die Europäer unter Zugzwang gesetzt, was half, die Nützlichkeit des globalen Regimes zu unterstreichen. Dadurch war auch in Paris klar geworden, dass andere auch erfolgreich regionalisieren können und dass dies keine auf Europa beschränkte Erfolgsstrategie

¹⁵ Meeting of the European Community and European Non-Governmental Organisations, Business Federations and Labour Organisations, The WTO Future Work Programme and its Context, Mr. M. P. Carl, Deputy Director General ai, DG I, vom 16.11.1998

¹⁶ *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 16.9.1998, S. 7

¹⁷ Robert Paarlberg, Agricultural Policy Reform and the Uruguay-Round: Synergistic Linkages in a Two-Level-Game, in: *International Organization* 51, 1997, 3, S. 413-444

¹⁸ *Bergsten* a.a.O. (Anm. 8), S. 11-20

bleiben müsse. Punkt vier und fünf unterstrichen die notwendige Führungsrolle des atlantischen Duopols.

Nach dieser an sich überzeugenden Logik war erneut gemeinsamer liberaler Führungsbedarf im Handelsregime entstanden. Doch die USA und die EU hätten für eine erfolgreiche Millennium-Runde einen Berg von Hausaufgaben zu machen gehabt, was bis Seattle nicht gelangen. In den USA scheiterte Präsident Clinton im Kongress mit einer unverzichtbaren Schnellschurvollmacht (*Fast Track*). Im Mehrebenensystem der EU gelang kein erneuter Liberalisierungsimpetus einschließlich der Landwirtschaft. Keine dieser Vorbedingungen war hinreichend erfüllt und folglich kam auch keine atlantische Agenda zu Stande, was den Protektionisten verstärkt durch neue NGOs ein Fenster der Gelegenheiten öffnete.

Seattle als Wecksignal

Das Fiasko in Seattle im Dezember 1999 wurde dann nicht durch die üblichen Konstellationen zwischen den alten Akteuren der Welthandelspolitik, sondern von NGOs ausgelöst. Ein buntes Bündnis von NGOs demonstrierte auf den Straßen von Seattle und im Internet seine Blockademacht im Netzwerk. Die alten Akteure reagierten eher hilflos auf die Herausforderung einer neuen Koalition aus alten Gewerkschaften und neuen Umweltschützern, Verbraucherorganisationen sowie reisenden Unruhestiftern, die aus Spaß am Krawall agierten. Bislang hatten Gewerkschaften und Umweltschützer von Regierungen meist gegeneinander ausgespielt werden können.

Für Seattle hatten sich an die 1 500 NGOs einer Anti-WTO-Protesterklärung angeschlossen, die von *Public Citizen*, einer amerikanischen Verbraucherorganisation, ins Netz gestellt worden war. Die Protestorganisatoren räumten selbst ein, dass sie ohne die neuen Medien wie Internet und E-Mail kaum einen derartigen Kampagneerfolg hätten erzielen können. Experten der RAND Corporation prägten für dieses neue Phänomen von amorphen NGO-Gruppen, die online vernetzt sind, den Begriff des NGO-Schwarms.¹⁹ Ohne zentrale Führung oder Kommandostruktur seien solche vielköpfigen NGO-Schwärme praktisch nicht zu enthaupten. Sie sollten nach der Schwarmlogik ihre ausgewählten Opfer, wie die z. B. die WTO-Tagung in Seattle, „zu Tode stechen“ d. h. blockieren können. Angesichts des wirkungsvollen Überraschungseffekts auf den Straßen von Seattle war dem Gastgeber, Präsident *Clinton*, nichts Besseres eingefallen, als sich durch verständnisvolle Worte bei den NGOs anzubiedern.

Tatsächlich wurde aber die Wirkung der NGOs in den Medien und in der RAND-Studie völlig überschätzt. In Seattle scheiterte die WTO vor allem am transatlantischen Dissens und einer schlechten amerikanischen Vorbereitung, was z. B. in der französischen Ministerialbürokratie mit unverhohlener Freude aufgenommen wurde und zu einem Vorschlag für eine Pause führte.²⁰ Die Administration Clinton war durch einen nicht wieder wählbaren Präsidenten (*lame duck*) gelähmt und hatte kein Verhandlungsmandat des Kongresses (*Fast Track*) vorzuweisen.²¹ Die NGOs konnten hingegen Punkte gegen die Geheimniskrämerei der Handelsdiplomaten in Hinterzimmern machen und einen Trend zu mehr Transparenz bewirken, der z. B. auch der WTO-Forschung zugute kam.

¹⁹ Der Begriff „NGO swarm“ stammt von den RAND-Forschern John Arquilla/David Ronfeldt, *Swarming & the Future of Conflict*, S. 51 ff.; <http://www.rand.org/publications/DB/DB311/DB311.pdf> am 24.04.2001

²⁰ Alex Kovéje, *En attendant le cycle. Que faire après Seattle ?* in: *Politique étrangère* 2, 2000, S. 439-454 ; der Autorename ist eine Pseudonym für zwei hohe französische Beamte mit handelspolitischer Zuständigkeit.

²¹ Jacob Park, *Globalisation after Seattle*, in: *The Washington Quarterly* 23, 2000, 2, S. 13-16

Der ernst gemeinte Neustart in Doha

Der Neustart nach dem Scheitern in Seattle²² bedurfte einer neuen nachdrücklichen atlantischen Liberalisierungsinitiative. Seattle wirkte für die Doha-Runde als bittere Lehre. Dort waren die Schwächen der Governance durch Ministerialkonferenzen deutlich geworden. Dürftige Vorbereitung, schlechte Organisation und Dissens zwischen den Hauptakteuren boten den NGOs ein ideales Forum für Kampagnen. Riesenministerkonferenzen neigen unweigerlich zum Diplomatenzirkus mit Mediengetöse. Das bot dann optimale Chancen für die Inszenierung von NGO-Strassenzirkus mit noch mehr Mediengetöse. Aus dieser unseligen Verknüpfung konnte nur ein erneuertes, arbeitsfähiges atlantisches Duopol heraushelfen. Ministerkonferenzen eignen sich nicht zum Führen, sondern nur zum Absegnen vorher ausgehandelter Pakete. Beim Aushandeln eines neuen Liberalisierungspakets musste das Duopol in einem erweiterten Netzwerk wirksam führen.

Die Mitwirkung der gesellschaftlichen Akteure war dabei unerlässlich. Die Liberalisierer standen dabei vor der Aufgabe, sich neu zu formieren und die Gegner neutralisieren zu müssen. Die Wirtschaftsverbände mussten dafür neben der Lobbyarbeit alten Stils in den Hinterzimmern auch die Arbeit im Netzwerk erlernen und die liberale Flagge offensiver zeigen. Unter den NGOs konnten einige Reformer in die Konsensbildung eingebunden und ein Teil der Blockierer in die Ecke gedrängt werden. Der „NGO-Schwarm“ wurde so wieder in seine bunten Bestandteile aufgelöst. Da die emsigen Fliegen von den wilden Stechmücken ansatzweise separiert werden konnten, stiegen die Chancen der neuen Handelsrunde. Die Regierungen der führenden Mitgliedstaaten konnten das allein nicht mehr garantieren, sie hatten aber die Macht das Fenster der Gelegenheiten wieder zu schließen.

Das lange Trauerspiel von Seattle wirkte nach einer Schock- und Reorientierungsphase dann als Stimulator für einen ernst gemeinten neuen Versuch, die Doha-Welthandelsrunde. Die Ortswahl signalisierte den intendierten Charakter einer Runde auch für die Entwicklungsländer. Den NGOs wurde deutlich gezeigt, dass sie über keine weltweite Blockademacht verfügten und für sie die schöne, innovative Spaßpartyphase vorbei war. Die Runde begann im November 2001 mit einer Ministerkonferenz in Katar.

Die Gegensätze zu Beginn der Konferenz in dem arabischen Wüstenstaat waren noch enorm. Die EU wollte auf die Exportbeihilfen für Agrargüter nicht verzichten, Die USA wollten keine Marktöffnung für Textilien, die Entwicklungsländer wollten kein Verhandlungsmandat für Umwelt- und Sozialstandards. Dennoch kam es zu einem Agenda Kompromiss. Die Verhandlungspositionen lagen rundenüblich anfangs noch weit auseinander, die Erfolgsaussichten erschienen rundenprozessüblich ungewiss.²³ Die Runde befand sich noch im Stadium der Startpositionen, in dem die Akteure Maximalpositionen aufbauten. Dabei haben die USA Ende 2002 wiederum die Führungsrolle übernommen und einen weit reichenden Liberalisierungsplan unter Einschluss des Agrarsektors vorgelegt. Als deutliches Liberalisierungssignal wirkte der Vorschlag, alle Zölle auf industrielle Fertigwaren bis 2015 auf Nullniveau zu reduzieren. Die Substanz der Doha-Runde als Entwicklungsrunde war hingegen weniger deutlich.²⁴

Die Startverhandlungspositionen und die Chancen für substantielle Ergebnisse

Orientiert an den eingangs gestellten fünf Fragen lassen sich Anfang 2003 folgende tentative Antworten geben. Wie in früheren Handelsrunden auch setzten die USA auch in der Doha-Runde durch weitgehende Liberalisierungsvorschläge die Agenda. Wiederum erscheinen die

²² Pascal Lamy, Neustart nach Seattle. Europa sucht eine Führungsrolle in der WTO, in: *Internationale Politik* 55, 2000, 4, S. 19-26

²³ Marc Beise, Kurzer Winter der Vernunft im Welthandel, in: *Internationale Politik* 57, 2002, 6, S. 11-15

²⁴ *The Economist* 30.11.2002, S. 75 u. 7.12.2002, S. 25-29 u. WTO-News, Universität St. Gallen, 6, 2002, S. 1

USA für die laufende Runde besser vorbereitet, weil sie bereits ein strategisches und taktisches Konzept erkennen lassen, während die EU im Mehrebenensystem noch in einer agrarhandelspolitischen Verflechtungsfalle gefangen zu sein scheint. Die USA versuchen ihre bewährte Handelsrunden-Rolle als Liberalisierungstreiber erneut zu spielen, die EU verharnt nolens volens noch in der Bremserrolle. Die Analogieerwartung zum Verlauf der Uruguay-Runde drängt sich geradezu auf.

In den USA hatte die Administration von *George W. Bush* Ende 2002 ihre Hausaufgaben für die Anfangsphase der Doha-Runde gemacht. Als unverzichtbare Vorbedingung ihrer Verhandlungs- und Entscheidungsfähigkeit hat sie vom Kongress mit dem Handelsgesetz von 2000 eine Schnellspurvollmacht (*Trade Promotion Authority, TPA*, die neue Bezeichnung für *Fast Track*) erhalten. Auf der Binnenseite wurden die an Protektion interessierten handelspolitischen Interessengruppen durch Schutzmaßnahmen befriedigt und eingebunden. Die Landwirtschaft erhielt mit einer neuen Farm Bill mehr Subventionen. Die Stahlindustrie und die Textilindustrie wurden auch mit neuen Schutzmaßnahmen protegiert, einige Demokraten und Gewerkschafter wurden durch vermehrten Arbeitsschutz gewonnen. Diese Protektionsmaßnahmen sind wahrscheinlich zu Unrecht als ein Abirren der Administration Bush von einem Kurs der Handelsliberalisierung interpretiert worden. Plausibler dürfte die Bewertung als unabdingbare heimische Koalitionsbildung für das Schnellspurmandat im Kongreß sein. Dieses Manöver, ein Schritt zurück und zwei Schritte vorwärts, verschaffte die erforderlichen hauchdünnen Mehrheiten im Kongreß.²⁵

Damit wurden für die Doha-Runde solide amerikanische Verhandlungspositionen für die erste Phase aufgebaut. Angesichts des höheren Subventionsniveaus der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU bietet das Anheben in den USA im Vorfeld ein günstigeres Druckpotential für die Forderung nach tieferen Einschnitten in Europa. Die Niveauanhebung der Farm Bill als Annäherung an den höheren europäischen Stand ermöglicht ein gemeinsames Herunterverhandeln, als dessen Ergebnis deutliche Zugeständnisse der EU stehen dürften. Da der Senkungsinteressent USA in der Agrarfrage leichter mit der Cairns-Gruppe und den Entwicklungsländern²⁶ wird koalieren können als der Hochprotektionist EU, sind dadurch verhandlungstaktische Vorteile gewonnen worden.

Die EU hingegen verfügt vor allem im Agrarsektor, ähnlich wie in der Uruguay-Runde, wiederum wegen der unterschiedlichen Interessenlagen der Mitgliedsländer weit engere Verhandlungsspielräume. Die südliche Hochschutzfront unter französischer Führung steht den eher liberalisierungsbereiten gemäßigten Agrarschützern der Nettozahlerländer gegenüber. Dabei kam bislang Deutschland bei der Kompromißbildung immer eine Schlüsselrolle zu. Auf Kommissionsebene war mit der Formel der „multifunktionalen“ Rolle der Landwirtschaft Ende 2000 eine vieldeutige und dehbare Vorgabe geliefert worden.²⁷ In der Kommission kursierte im Dezember 2002 immerhin ein vertrauliches Papier, das Kürzungen von deutlich mehr als 20 Prozent beinhaltete.²⁸ Darin kann aber vorerst nur eine Einstiegsposition in die harten Verhandlungen innerhalb des Mehrebenensystems EU gesehen werden. Die einzelnen EU-Länder dürften nicht leicht an Bord zu bringen sein. Das deutsche Landwirtschaftsministerium bezog immerhin postwendend deutlich Stellung für die Linie der Kommission und forderte einen Abbau der Agrarstützung.²⁹ Bei der Abstimmung des EU-Angebots Ende Januar 2003 konnten die beiden „Oberagrarsubventionierer“ Frankreich und Irland eine Verwässerung durchsetzen. Die Vorschläge der Kommission zur vollständigen Beseitigung der Exportsubventionen für Weizen, Ölsaaten und andere „Schlüsselprodukte“ wurden aus dem

²⁵ Fred Bergsten, A Renaissance for U.S. Trade Policy?, in: *Foreign Affairs* 81, 2002, 6, S. 86-98

²⁶ Entwicklungsländer hatten schon in der Uruguay-Runde Liberalisierungsdruck ausgeübt; Jane Ford, A Social Theory of Trade Regime Change: GATT and WTO, in: *International Studies Review* 4, 2002, 3, S. 128f.

²⁷ WTO, Committee on Agriculture, Special Session, 14.12.2000

²⁸ *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 16.12.2002, S. 11

²⁹ Ebd. 18.12.2002, S. 13

Verhandlungsmandat gestrichen.³⁰ Weitere Mitglieder aus der südlichen Schutzfront der EU wie z. B. Italien und Spanien dürften diese Verwässerungsaktion nicht ungern gesehen haben und froh darüber sein, dass Frankreich und Irland die Blockaderolle übernommen haben, hinter der sie sich still verhalten konnten. Einwände hatten zunächst Spanien, Belgien und Österreich erhoben, dann aber eingelenkt.

Der deutsch-französische Agrarkompromiß vom Herbst 2002 dürfte dabei als großer Klotz am Verhandlungsbein im Sinne einer handelspolitischen Verflechtungsfalle wirken. Am Kompromiß sollte im Interesse der Osterweiterung am Subventionsniveau bis 2007 nicht gerüttelt werden, was für die französische Position ein Riesenerfolg gegenüber dem deutschen Kürzungsinteresse darstellte. Die Strukturen der GAP könnten sogar bis 2013 festgeschrieben worden sein.³¹ Für die Doha-Runde hat Frankreich damit zudem Bremspflöcke einzuschlagen versucht, die die USA nicht hinnehmen werden. Zudem widersprüche dies dem Ziel einer Entwicklungsrunde auf fundamentale Weise. Deutschland hat mit diesem Agrardeal für die Doha-Runde implizit die schwere Bürde eines Kompromißfindungsauftrags übernommen, der auf eine Wiederholung seiner Rolle in der Endphase der Uruguay-Runde hinauslaufen dürfte. Damals hatten die USA von Deutschland erwartet, das französische Einlenken in der Agrarfrage zu „liefern“, um damit den Erfolg der Runde durch Beseitigung dieses zentralen Stoppersteins zu ermöglichen, was nach einer verbreiteten Lesart auch so erfolgte.

Da der amerikanische Handelsbeauftragte Robert Zoellick als sein Ziel in der Doha-Runde im Agrarsektor eine weltweite Zollsenkung von 60 auf 15 Prozent definiert hat und die USA dabei sich bereit erklärten, ihr eigenes Agrarschutzniveau von 12 auf 5 Prozent zu vermindern,³² ist die EU unter enormem Handlungsdruck geraten. Der zuständige Kommissar *Pascal Lamy* dürfte wohl einen vorzeigbaren Kompromiß anstreben, der Handelsfeldherr der EU verfügt aber noch lange nicht über genug unterstützende Truppen für den Feldzug gegen die Protektionisten im eigenen Lager. Gouvernementale und gesellschaftliche transatlantische Liberalisierungsinteressenkoalitionen werden dafür nötig sein. Sie müssen in den Verhandlungsprozessen der Doha-Runde aber erst noch geschmiedet werden. Das erwartbare Störpotential der Großen Koalition aus Altprotektionisten von links und rechts und neuen NGOs ist nicht zu unterschätzen.

Druck auf die EU werden die USA wiederum mit ihrem Ansatz von regionalen und bilateralen Freihandelsabkommen auszuüben suchen. So wie die NAFTA die EU in der Uruguay-Runde zum Nachgeben gebracht haben soll, werden die USA auch diesmal ihr uni-, bi- und regionales strategisches Verhandlungsarsenal einsetzen, um das atlantische Duopol zu aktivieren und darüber hinaus eine neue globalere Koalition für Marktöffnungen in der Doha-Runde zusammen zu bringen.

Das kleine „institutionelle Wunder“ des GATT hat in der WTO durchaus Fortsetzungschancen. Das bisherige Muster starker liberalisierender Resultate von Handelsrunden in einem schwachen Staatenregime könnte sich in der Doha-Runde also sehr wohl als stabil erweisen. Die Protektionisten aller Lager werden wiederum hart dagegen halten, sie werden den Liberalisierungszug zweifellos erneut verzögern, letztlich aber nicht aufhalten können. Die Doha-Runde hat gute Chancen erfolgreich zu enden, der ehrgeizige Zeitplan dürfte aber nicht das letzte Wort sein. Da die unvermeidlich umständliche EU mit ihrem Mehrebenensystem und ihrem Hang zur agrarpolitischen Verflechtungsfalle, aus denen sie nur mühsam wieder herausfindet, jetzt am Zuge ist, ist Schnelligkeit nicht angesagt. Ein Scheitern der Handelsrunde wird sich die EU nicht leisten wollen und können und deshalb wird sie wie in der Uruguay-Runde spät, aber kräftig einlenken. Frankreich wird beharrlich bei der Agrarliberalisie-

³⁰ Ebd. 23.1.2003, S. 13 u. 28.1.2003, S. 11; *The Economist* 25.1.2003, S. 68

³¹ Ulrike Guérot, Annäherung in der Agrarpolitik. Trägt der deutsch-französische Kompromiß?, in: *Internationale Politik* 57, 2002, 11, S. 53-56

³² Robert Zoellick, Unleashing the Trade Winds, in: *The Economist* 7.12.2002, S. 26. Dieses Präsentationsforum für die europäische Öffentlichkeit mit einem Gastartikel dürfte von Zoellick mit Bedacht gewählt worden sein.

rung mauern³³ und EU-intern Kompensationsgeschäfte verlangen, die die Kosten dafür den Nettozahlern, Deutschland voran, zuschieben. Das atlantische Duopol wird wie gewohnt tüchtig zanken, sich dann aber wohl zusammen raufen. Dabei werden die USA die EU im Interesse des Welthandels wie gewohnt antreiben.

³³ Der französische Landwirtschaftsminister Hervé Gaymard hat die Devise „Schutz französischer Bauern vor dem Freihandel“ häufig bekräftigt; *The Economist* 11.1.2003 , S. 24f.