

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



**Hallenser IB-Papier 4/2003**

*Reinhard Rode (Hg.)*

**Global Governance und die Welthandelsordnung der WTO:**  
**Die Doha-Runde**

„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.“

Aus der Zusammenfassung von: Reinhard Rode, Hallenser IB-Papiere 1/2003: „Optimismus für die Doha-Runde der WTO: Das zänkische atlantische Duopol formiert sich wieder.“

## **Inhalt**

Inhalt	3
Vorwort	4
Nicole <i>Bunke</i> Ausgewählte Aspekte des Global Governance-Diskurses	5
Matthias <i>Haak</i> Die Governance-Struktur der WTO	19
Marco <i>Schönfelder</i> Die Politik der USA in der Doha-Runde	31
Christian <i>Malordy</i> Die WTO-Politik der Europäischen Kommission	48
Thoralf <i>Canis</i> Entwicklungsländer in der WTO – Dauernde Dependenz oder zunehmende Interdependenz	66
Georg <i>Zeun</i> Der Problemfall Landwirtschaft	83

## **Vorwort**

Im Wintersemester 2002/03 wurde an der Martin-Luther-Universität ein interdisziplinäres Hauptseminar „Global Governance und die Welthandelsordnung der WTO: Die Doha-Runde“ angeboten. Beteiligt waren die Fächer Politik, Wirtschaft (Prof. Dr. Martin Klein, Vwl) und Recht (Prof. Dr. Christian Tietje, Jura). Die Seminarthemen wurden jeweils aus der Perspektive der drei Fächer beleuchtet.

Das interdisziplinäre Hauptseminar hat die Entstehung und Entwicklung der WTO und die Chancen der laufenden Doha-Runde analysiert. Die Perspektive dafür war theoretisch und empirisch-analytisch. Ausgehend von der Theorie gruppenhegemonialer Stabilität wurden die Governanceleistungen der WTO untersucht.

Da das Seminar erfolgreich verlief und Synergieeffekte der Interdisziplinarität entstanden sind, wurden auch besonders gute Seminararbeiten geschrieben. Einige ausgewählte Arbeiten von Studenten der Politikwissenschaft sind nach dem Seminar optimiert worden und werden nun in diesem Reader in der Online-Reihe der Hallenser IB-Papiere präsentiert. Die Komplexität des Welthandelsregimes WTO und die ambivalenten Aussichten der Doha-Runde finden darin ihren Ausdruck. Falk Picklaps, M.A. hat die Papiere der Studenten bei der Endredaktion betreut.

Halle/Saale im Mai 2003

Reinhard Rode

## Ausgewählte Aspekte des Global Governance-Diskurses

Nicole Bunke\*

Globalisierung ist kein fundamental neues Phänomen, schon Marx und Engels (1847) haben die Anfänge der globalen Expansionsdynamik der Marktwirtschaft beschrieben.<sup>1</sup> Aber erst seit den 90er Jahren wird der Begriff verstärkt diskutiert und hat kontroverse Debatten ausgelöst. Ursprünglich eine ökonomische Erscheinung<sup>2</sup> haben Globalisierungstendenzen heute Einfluss auf alle Bereiche (Kultur, Ökologie, Politik) des menschlichen Handelns.

Es gibt keine einheitliche Begriffsdefinition. Doch übereinstimmend wird Globalisierung als empirisch feststellbare Zunahme, Verdichtung und Stabilität wechselseitiger regionaler, nationaler und globaler Beziehungsnetzwerke beschrieben.<sup>3</sup> Damit gehört die Vorstellung, in geschlossenen Räumen von Nationalstaaten zu leben und zu handeln, der Vergangenheit an („Denationalisierung“<sup>4</sup>). Globalisierung ist sowohl ein räumliches wie auch zeitliches Phänomen und es bestehen dichte kausale Interdependenzen zwischen den verschiedenen globalen Trends.<sup>5</sup> Probleme wie ökonomische Instabilität, Armut, Kriege, Umweltzerstörung, Migration, Kriminalität oder Arbeitslosigkeit können durch den Globalisierungsprozess erzeugt bzw. verschärft werden und bedürfen einer effizienten Lösung. Denn die Kluft zwischen Herausforderung und Intensität der genannten globalen Probleme und der politischen Möglichkeiten, sie zu lösen, vergrößert sich stetig. Insgesamt wächst das Interesse an Alternativen zum neoliberalen Paradigma.<sup>6</sup>

Es gilt Veränderungen der policies (Politikfelder, Problemstellungen, Inhalte), der politics (Institutionen, Akteure, Strukturen) und der politics (Handlungsformen, Prozesse, Konflikte) zu beschreiben.<sup>7</sup> Verschiedene Bezeichnungen charakterisieren den Versuch, politische Antworten auf Globalisierungsfragen zu finden: Globalpolitik, Weltinnenpolitik, globale Strukturpolitik oder Global Governance. Der letztgenannte Begriff wurde 1995 von der Commission on Global Governance durch ihren Bericht „Our Global Neighbourhood“ („Nachbarn in einer Welt“) in den internationalen Diskurs eingebracht und wird in der Regel mit Weltregieren übersetzt.<sup>8</sup>

Zunächst sollen die Kernaussagen, Hauptakteure, Voraussetzungen und mögliche Barrieren des Global Governance-Konzepts erläutert werden. Auf Vollständigkeit soll kein Anspruch erhoben werden, da die verschiedenen Konzeptionen teilweise sehr unterschiedliche Aussagen treffen und Gewichtungen vornehmen, ansatzweise werden diese im folgenden skizziert.

Im nächsten Teil wird begründet, warum die Diskussion um eine neue Weltordnung verstärkt seit Beginn der 90er Jahre geführt wird. Dabei sollen auch erste Ansätze, die den eigentlichen Publikationen mit dem Schwerpunkt Global Governance vorangegangen sind, erwähnt werden. Sie stellen die Überleitung zu den in diesem Beitrag betrachteten

---

\*Nicole Bunke, Studentin (MA Politikwissenschaft, Soziologie, Medien- und Kommunikationswissenschaft), 7. Semester; nj-bunke@gmx.de

<sup>1</sup> Thomas Fues/Brigitte Hamm, Die Weltkonferenzen der 90er Jahre, Bonn 2001, S. 13

<sup>2</sup>Staatsräume werden zunehmend durch Wirtschaftsräume abgelöst, neue Akteure erscheinen auf der weltpolitischen Plattform, Handelsverflechtungen oder die Finanzmärkte globalisieren sich; ebd., S. 140 f.

<sup>3</sup> Wichard Woyke (Hg.), Handwörterbuch Internationale Politik, Opladen 2000, S. 137

<sup>4</sup> Michael Zürn, Regieren jenseits des Nationalstaats, Frankfurt a. M. 1998

<sup>5</sup> Ingomar Hauchler/Dirk Messner/Franz Nuscheler(Hg.), Globale Trends 1998. Fakten, Analysen, Prognosen, Frankfurt a. M. 1997, S. 29 f.

<sup>6</sup>Ulrich Brand/Achim Brunnengräber/Lutz Schrader/Christian Stock/Peter Wahl, Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung, Münster 2002, S. 11 ff.

<sup>7</sup> Ebd., S. 27

<sup>8</sup> Dieter Nohlen (Hg.), Kleines Lexikon der Politik, München 2001, S. 180

Hauptwerken der aktuellen Debatte dar. Hierbei spielen auch die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der vorgestellten Konzeptionen eine Rolle.

Da das Seminar, in dessen Rahmen diese Arbeit geschrieben wurde, sich explizit mit der WTO (World Trade Organisation) beschäftigte, beinhaltet diese Arbeit auch einen Exkurs, der die Position der WTO als Regime in einer zukünftigen Global Governance-Struktur kurz charakterisiert. Angeregt durch das Seminar soll der Aspekt einer globalen Wettbewerbsordnung im Rahmen der WTO diskutiert werden. Abschließend werden einzelne Kritikpunkte an der aktuellen Debatte geäußert. Ferner möchte ich kurz den derzeitigen Stand reflektieren und eine plausible Zukunftsprognose stellen. Meine These lautet: Global Governance suggeriert die Aussicht einer Gesamtlösung der komplexen Globalisierungsproblematik, kann diesen Erwartungen jedoch nicht gerecht werden.

## Der Begriff Global Governance

### Kernaussagen<sup>9</sup>

Oft wird der Begriff Global Governance in der Diskussion über die aktuelle und zukünftige Weltpolitik als Phrase gebraucht, ohne dass erörtert wird, was unter dem Begriff<sup>10</sup> zu verstehen ist. Die folgenden Erläuterungen sind in mehr oder weniger ausgeprägter Form Grundlage aller Global Governance Entwürfe. Eine der wichtigsten Aussagen ist, dass Global Governance, nicht mit Global Government, also einem Weltstaatenmodell oder einer Weltregierung zu verwechseln ist. Denn die Vorstellung des staatstheoretischen Globalismusansatzes eines zukünftigen homogenen Weltstaats<sup>11</sup> ist als ebenso unrealistisch zu betrachten wie die kommunitaristische Perspektive, die eine Art Weltstaat grundsätzlich ablehnt. Es gilt einen Mittelweg zu finden,<sup>12</sup> der Global Governance heißen könnte. In der Global Governance-Debatte wird die Vorstellung eines Zusammenschlusses freier Nationalstaaten, der mit einem Minimum an Zentralstaatlichkeit auskommt, präferiert, die schon bei Kant (1795 „Zum ewigen Frieden“) anvisiert wurde. Diese Weltföderation baut auf der internationalen Zusammenarbeit, Koordination und kollektiven Entscheidungsbildung der verschiedenen Politikebenen (lokal, national, international) auf.

Die internationalen Organisationen<sup>13</sup> sollen die Koordinationsfunktion übernehmen, und internationale Regime<sup>14</sup> wie beispielsweise die WTO übersetzen diesen Willen zur Zusammenarbeit in verbindliche Regelwerke. Internationale Organisationen und Regime

<sup>9</sup> Ebd., S. 180 f.; *Woyke*, a.a.O. (Anm. 3), S. 145 f.; Franz *Nuscheler*, Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert. Zur Wirkungsgeschichte des Brandt-Berichts, Bonn 2000, S. 475 ff.

<sup>10</sup> Eine mögliche Definition ist: „Das Regieren im Netzwerk der Global Governance ist ein dynamischer Prozess der Entscheidungsfindung mit vernetzten Interaktionen im Spannungsfeld zwischen Staaten und multinationalen Institutionen, globalisierter Wirtschaft und Finanzwelt, Medien und Zivilgesellschaft. Dafür ist ein erweitertes Verständnis von internationaler Zusammenarbeit mit einer Neudefinition staatlicher Souveränität und einer Fortentwicklung von `Außenpolitik` in Richtung „Weltinnenpolitik“ erforderlich.“ Vgl. Reinhard *Rode*, Weltregieren durch internationale Wirtschaftsorganisationen, Halle 2001, S. 7 f.

<sup>11</sup> Das Hauptproblem wäre die ausreichende demokratische Legitimierung einer bürokratischen Superbehörde, die diesen Staat regieren müsste.

<sup>12</sup> *Nohlen*, a.a.O. (Anm. 8), S. 182

<sup>13</sup> Internationale Organisationen garantieren Rechts- und Arbeitsgrundlagen für die Zusammenarbeit bei grenzüberschreitenden Transaktionen, u.a. schaffen sie neue Einflussmöglichkeiten v.a. für schwächere Akteure, bündeln multilaterale Interessen, fördern die Stabilität des internationalen Systems und können operative Aufgaben durchführen. Vgl. *Nohlen*, a.a.O. (Anm. 8), S. 217 ff.

<sup>14</sup> Internationale Regime als institutionalisierte Form der Kooperation zwischen Staaten und anderen internationalen Akteuren, sie bestehen aus Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren die das Verhalten internationaler Akteure in einem Problemfeld dauerhaft steuern. Vgl. *Nohlen*, a.a.O. (Anm. 8), S. 219

stehen damit im Mittelpunkt von „governance without government“. Folgen sind die Verdichtung und Verrechtlichung der internationalen Beziehungen. Die Nationalstaaten sehen sich veranlasst, ein Stück ihrer Souveränität aufzugeben, „geteilte Souveränität“ zugunsten gemeinsamer politischer Steuerungsfähigkeit und Problemlösungskapazitäten. Das regionale Integrationsprojekt Europäische Union wird von Messner und Nuscheler deswegen auch als „fortgeschrittenes Laboratorium für die Fähigkeit zu Global Governance“<sup>15</sup> beschrieben. Alle Probleme, die überstaatliche Kooperation in sich birgt, wie Bürokratisierung, Legitimationsdefizite, Koordinationsprobleme, lange Entscheidungsfindungsprozesse oder Hegemondominanz, weist die EU auf. Aus diesen Fehlern soll gelernt werden, die EU könnte also einen bedeutenden Beitrag für die zukünftige Weltpolitik leisten. Neben den Regierungen der Nationalstaaten sind auch andere Bereiche wie Wirtschaft und Gesellschaft, eingebunden in Netzwerke<sup>16</sup>, maßgebliche Akteure des neuen Politikmodells. Nur auf der Grundlage des „Zusammenwirkens von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren von der globalen bis zur lokalen Ebene“<sup>17</sup> kann eine tragfähige Global Governance-Struktur entstehen. Es wird in diesem Zusammenhang von „mixed-actor-system“<sup>18</sup> oder auch „public-private-partnership“<sup>19</sup> gesprochen. Die Beziehungen auf globaler Ebene, die bislang vorwiegend durch zwischenstaatliche Interaktion, regionale Kooperationsprojekte (EU, Freihandelszonen) sowie internationale Organisationen und Regime dominiert waren, werden um neue Akteure erweitert. Da Nichtregierungsorganisationen, Bürgerbewegungen, transnationale Unternehmen oder Massenmedien in immer stärkerem Maße Einfluss auf die internationale Politik nehmen.

Global Governance zeichnet sich damit durch einen Pluralismus an Governance-Strukturen aus. Das bedeutet keineswegs, dass Nationalstaaten<sup>20</sup> ihre Rolle als Hauptakteure der internationalen Politik aufgeben, sie sind vielmehr tragende Stütze globaler Ordnungspolitik. Jedoch ohne die horizontalen und vertikalen Vernetzungen mit der Wirtschafts- oder Gesellschaftswelt büßen sie an Handlungs- und Steuerungsfähigkeit ein.<sup>21</sup> Die Nationalstaaten fungieren als „Interdependenzmanager, Impulsgeber und gesellschaftliche Integrationsinstanz“<sup>22</sup>. Sie übernehmen außerdem folgende Funktionen: den innergesellschaftlichen Interessenausgleich, koordinieren die verschiedenen Akteursgruppen, setzen die auf internationaler Ebene beschlossenen Verordnungen um und sind das Bindeglied zwischen Staaten-, Wirtschafts- und Gesellschaftswelt. Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Annahme, dass partizipatorische Entscheidungsabläufe (von unten nach oben) wesentlich leistungsfähiger als zentralistische Verfahren (von oben nach unten) sind.

Alle Konzeptionen grenzen sich bewusst von kritischen Gesellschaftstheorien ab, soziale Konflikte werden nicht thematisiert.

---

<sup>15</sup> Brand u.a., a.a.O. (Anm. 6), S. 36

<sup>16</sup> Unter Netzwerk ist hierbei ein Geflecht sozialer, wirtschaftlicher oder politischer Beziehungen auf Dauerhaftigkeit angelegt, beruhend auf Freiwilligkeit und Wechselseitigkeit und mit dem Ziel der Kooperation, der Unterstützung und des Austauschs. Vgl. Nohlen, a.a.O. (Anm. 8), S. 322

<sup>17</sup> Nuschler, a.a.O. (Anm. 9), S. 477

<sup>18</sup> Fues u.a., a.a.O. (Anm. 1), S. 17

<sup>19</sup> Ingomar Hauchler/Dirk Messner/Franz Nuscheler, Globale Trends 2000. Fakten, Analysen, Prognosen. Frankfurt a. M. 1999, S. 392

<sup>20</sup> Die klassische Staatsdefinition von Max Weber lautet: „Diejenige menschliche Gemeinschaft, die innerhalb eines bestimmten Gebietes das Monopol legitimer physischer Gewalt mit Erfolg für sich beansprucht,“ gemeint ist eine territoriale Übereinstimmung von Nation und Politischem System. Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung, Grundwissen Politik. Bonn 1997, S. 335

<sup>21</sup> Nuscheler, a.a.O. (Anm. 9), S. 478

<sup>22</sup> Brand u.a., a.a.O. (Anm. 6), S. 35

## Voraussetzungen<sup>23</sup> und Barrieren<sup>24</sup>

Die Erkenntnis des zeitlichen, räumlichen und kausalen Zusammenhangs der Globalisierungsdynamik ist Grundvoraussetzung zum Verständnis derzeitiger internationaler Politik. Welche Bedingungen sind notwendig, um eine funktionsfähige Global Governance-Architektur zu errichten? Im folgenden werden Idealzustände aufgeführt, die nicht vollständig umsetzbar sind. Dennoch können sie nützliche Handlungsanleitung sein. Ein erster Schritt kann in der Stärkung der globalen Rechtsstaatlichkeit liegen, die in der Regel mit dem Begriff „good governance“<sup>25</sup> assoziiert wird. Eine starke demokratische Kultur ist unabdingbar, Aufgabe muss es sein, den grundlegenden Zwiespalt zwischen demokratischem Anspruch und politisch-bürokratischer Steuerungsfähigkeit, der auch auf globaler Ebene besteht, zu überwinden. Das Fundament, auf dem die Rechtsstaatlichkeit aufbaut, bilden gemeinsame Werte, Normen und Handlungsprinzipien, eine Art Weltethik. Um ihre bindende Wirkung zu verdeutlichen, soll sie in einem für alle geltenden Regelwerk festgeschrieben werden. Es gilt ein Bewusstsein für ein Weltgemeinwohl zu schaffen, das Vorrang vor lokalen und nationalen Interessen im Falle eines Widerspruchs besitzt. Weiterhin wird eine supranationale Autorität als unerlässlich erachtet z. B. in Form eines reformierten internationalen Gerichtshofs, der im Fall von Regelverletzungen durch Sanktionen einschreiten kann, denn globales Recht muss über nationalem Recht stehen. Ferner sind Regelungs- und Durchsetzungsvollmachten auch auf internationalem Parkett von großer Bedeutung neben der Schaffung einer unabhängigen Finanzquelle beispielsweise durch Erhebung globaler Steuern. Außerdem wird in Zukunft den Weltregionen eine größere Bedeutung zugemessen. Auf dieser Ebene lassen sich Aufgaben lösen, die nicht mehr nur nationalstaatliche aber noch nicht internationale Interessen berühren.

Es ist jedoch erwiesen, dass sich die Grundmuster internationaler Kooperation seit der Schaffung des Bretton-Woods-Systems nicht entscheidend verändert haben und immer noch die Industrieländer das erste und letzte Wort haben. Der Überwindung dieser Ungleichheit gilt es besondere Priorität einzuräumen, nur dann kann auf Dauer „faire“ Zusammenarbeit im Global Governance-System gewährleistet werden. Eine zu stark auf Hegemonie ausgerichtete Politik kann eine neue kooperative Ordnung blockieren, aber gerade Kooperation ist das grundlegende Steuerungsinstrument von Global Governance und nur mit ihr erfolversprechend. Ein weiteres Problem kann in der Nichtanerkennung der Neudefinition von Souveränität liegen, die sich aus Widerständen und Schranken klassischer nationalstaatlicher Interessenpolitik und ungleichmäßigen Machtverhältnissen ergibt. Ferner bleibt die Frage, warum Industrie- und Entwicklungsländer reale nationalstaatliche Macht- und Herrschaftspositionen zugunsten eines globalen Kollektivs aufgeben sollten, obwohl dessen Ausrichtung noch nicht genau definiert ist.<sup>26</sup> Denn es wird sehr schwer werden, neue Formen demokratischer Legitimation zu schaffen, die dem Ausmaß und der Differenziertheit der globalen Ebene gewachsen sind. Zudem spielen neben politischen Interessen immer auch wirtschaftliche, soziale, gesellschaftliche, kulturelle und religiöse Faktoren eine große Rolle.

Zusammenfassend lässt sich Global Governance folgendermaßen definieren: Es ist mehr als ein friedliches Nebeneinander und internationales Krisenmanagement in unmit-

<sup>23</sup> Nuscheler, a.a.O. (Anm. 9), S. 479f.; Ingomar Hauchler/Dirk Messner/Franz Nuscheler, Globale Trends 2002. Fakten Analysen, Prognosen, Frankfurt a. M. 2001, S. 17-22

<sup>24</sup> Ebd., S. 279 ff.

<sup>25</sup> Darunter zu verstehen sind bestimmte Kriterien beispielsweise die Reform von Regierungs- und Verwaltungsstrukturen, an deren Umsetzung die Vergabe von Entwicklungshilfe gebunden ist. Diese variieren je nach Land oder Institution, zum Beispiel setzt Deutschland die Gewährleistung einer unabhängigen, fest institutionalisierten Rechtssprechung voraus. Vgl. Nohlen, a.a.O. (Anm. 8), S. 183 f.

<sup>26</sup> *Deutscher Bundestag* (Hg.): Schlussbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft - Herausforderungen und Antworten“, Drucksache 14/9200 2002, S. 415



telbaren Gefahrensituationen, mehr als optimierter Multilateralismus, mehr als die Stärkung schwacher internationaler Organisationen und mehr als der Aufbau weltumfassender Rahmenbedingungen. Global Governance ist ein neues Politikmodell<sup>27</sup> und deswegen ein sehr komplexer Gegenstand.

## Die Hauptprotagonisten des Konzepts

### Historische Vorläufer der Debatte<sup>28</sup>

Warum beschäftigen sich die Sozialwissenschaften mit Global Governance?<sup>29</sup> Nach dem Zusammenbruch des Sozialismus wurde das Scheitern oder sogar das Ende der großen Theorien der internationalen Beziehungen, wie Realismus oder Liberalismus, prophezeit. Außerdem gab sicherlich der Anfang der 90er Jahre einsetzende und sich Mitte der 90er Jahre intensivierende Globalisierungsdiskurs weiteren Auftrieb, der einen Weg aus dem vorhergesagten „Theorienotstand“ ebnete. Im Mittelpunkt steht seitdem die Frage: Ist die Zeit des Nationalstaats vorbei oder spielen die Nationalstaaten weiterhin die zentrale Rolle in der Weltpolitik und ermöglichen sie überhaupt erst zwischenstaatliches Handeln?<sup>30</sup> Letzterer Position lassen sich eindeutig alle Global Governance-Konzeptionen zuordnen, obwohl die nationalstaatliche Position unterschiedlich bewertet wird. Gleichzeitig wird die nach einer „Wiedergeburt“ des neoliberalen Paradigmas in den 90ern aufkommende Debatte über die Krise des Neoliberalismus in den Global Governance-Ansätzen reflektiert.

Die historischen Vorläufer beinhalten grundlegende Elemente des heutigen Diskurses. Beispielsweise wurden auf der UNCTAD-III-Konferenz 1972 globale ökonomische und politische Regulierungsansätze erörtert, die sich allerdings auf allgemeine Forderungen wie die Anerkennung der Länder der Dritten Welt als gleichberechtigte Mitglieder der internationalen Gemeinschaft beschränkten. Ebenso kann der sogenannte Brandt-Bericht als Abschlussdokument der Unabhängigen Kommission für Internationale Entwicklungsfragen von 1980 in der Reihe der Vorläufer genannt werden. Als bahnbrechend ist die UN-World Commission on Environment and Development und ihr 1987 herausgegebener Bericht „Our Common Future“, auch als „Brundtland-Bericht“ bekannt geworden, zu bezeichnen. Dieser diskutiert jedoch mit den Bereichen Umwelt und Entwicklung nur einen Teil der Globalisierungsherausforderungen.

Der Kommission gelingt damit allerdings der Entwurf eines Leitbilds zur Lösung globaler Umweltprobleme. „Sustainable development“, das Stichwort nachhaltiger Entwicklung ist als begriffliches Instrument weit verbreitet und seine öffentliche Wirkung reicht weit über den Bericht hinaus. Das Leitbild des 87er Berichts und der auf der Rio-Konferenz 1992 beschlossene Aktionsplan, die Agenda 21, werden in allen Global Governance-Konzepten berücksichtigt. Prekär ist, dass keine kritische Reflektion des Gegenstands erfolgt. Gerade dieses Beispiel verdeutlicht, wie groß die Kluft zwischen Willensbekundungen und Umsetzungschancen auseinanderdriften kann. Es zeigt, dass ein breiter Konsens eine unentbehrliche, aber noch keine hinreichende Bedingung globaler Handlungsfähigkeit ist, denn wenig wurde bisher umgesetzt, vieles abgeschwächt oder gänzlich verworfen.

Den Übergang zum aktuellen Global Governance-Diskurs leitet der Club of Rome (1991) mit der Veröffentlichung von „The first Global Revolution“ ein. Es werden die ver-

<sup>27</sup> Nuscheler, a.a.O. (Anm. 9), S. 284

<sup>28</sup> Vgl. Brand u.a., a.a.O. (Anm. 6), S. 23 ff.

<sup>29</sup> Ebd., S. 25

<sup>30</sup> Nohlen, a.a.O. (Anm. 8), S. 316

schiedenen globalen Herausforderungen thematisiert und in nachfolgenden Publikationen zur Global Governance-Problematik aufgegriffen und konkretisiert.

### **Der Global Governance-Diskurs seit Anfang der 90er Jahre**

Die Diskussion um Global Governance erreichte eine neue Dimension in und um den Rio-Prozess. Auch in der deutschen Politik setzte man sich seit Anfang der 90er Jahre verstärkt mit der Thematik auseinander.<sup>31</sup>

James Rosenau und Ernst-Otto Czempiel leisteten mit ihrem Buch „Governance without Government: Order and Change in World Politics“ (1992) einen wichtigen Beitrag in der Global Governance-Debatte. Sie definieren Global Governance folgendermaßen: „Global Governance bezieht sich auf mehr als auf die formalen Institutionen und Organisationen, durch die das Management der internationalen Beziehungen aufrechterhalten wird oder auch nicht ... Global Governance bedeutet Ordnungssysteme auf allen Ebenen menschlichen Handelns einzubeziehen – von der Familie bis zur internationalen Organisation – bei denen die Verfolgung von Zielen durch die Ausübung von Kontrolle transnationale Auswirkungen hat.“<sup>32</sup> Bei Rosenau und Czempiel kann nur Global Governance Ordnung in eine „turbulent world“ bringen. Ihnen geht es jedoch in erster Linie um eine analytische Unterscheidung der Begriffe Government, aus einer formellen mit polizeilicher Gewalt ausgestatteter Autorität hervorgehend, und Governance, das „system of rule“ ohne eine zentrale Durchsetzungsgewalt.<sup>33</sup> Es werden im Unterschied zur Commission on Global Governance oder dem Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) keine konkreten Handlungsanleitungen für eine zukünftige Weltordnungspolitik gegeben. Vielmehr werden reale Veränderungsprozesse des internationalen Systems abgebildet oder für die Zukunft wesentliche Prozesse und Akteure aufgezählt. Michael Zürn und sein Werk „Regieren jenseits des Nationalstaats“ (1998) ist die deutsche Antwort auf das „governance without government“ Konzept.

Die Commission on Global Governance, 1992 auf Initiative Willy Brandts als Arbeitsforum unter dem Dach der Vereinten Nationen gegründet, geht einen Schritt weiter. Sie folgt der „Stockholm-Initiative“ (Aufforderung, Global Governance in den politischen Mittelpunkt zu rücken) des Jahres 1991<sup>34</sup> und setzt sich aus 28 Mitgliedern aus aller Welt zusammen. 1995 gab sie „Our Global Neighbourhood“ heraus. Der Bericht gilt als Versuch der Formulierung einer Agenda zukünftiger Weltpolitik. Er wurde noch im selben Jahr von der Stiftung Entwicklung und Frieden und deren Mitgliedern Dieter Senghaas und Franz Nuscheler unter dem Titel „Nachbarn in einer Welt“ herausgegeben. Er ist nicht als analytischer Diskurs zu verstehen, dennoch beinhaltet er viele Argumentationsmuster, die auch im wissenschaftlichen Diskurs eine tragende Rolle spielen.

Im ersten Abschnitt „Eine neue Welt“ wird zunächst der Begriff Weltordnungspolitik<sup>35</sup> definiert. Der Bericht kann als eine Art sozialdemokratisch zivilgesellschaftlich ori-

<sup>31</sup> Brand u.a., a.a.O. (Anm. 6), S. 14

<sup>32</sup> Ebd., S. 30

<sup>33</sup> Ernst-Otto Czempiel/James Rosenau, *Governance without Government: Order and Change in world politics*, Cambridge 1995, S. 4 ff.

<sup>34</sup> *Stiftung für Frieden und Entwicklung* (Hg.), *Nachbarn in einer Welt*. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik (Commission on Global Governance), Bonn 1995, S. 395

<sup>35</sup> „Ordnungspolitik bzw. Governance ist die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozess, durch den kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann. Der Begriff umfasst sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse angesehen werden.“ Vgl. ebd., S. 4

entierter Gegenentwurf zur hegemonialen Vorstellung einer neuen Weltordnungspolitik der USA (Bush sen.) verstanden werden<sup>36</sup>, „Wir brauchen dringend eine Führung, die alle Länder und Menschen der Erde und nicht nur die Industrienationen vertritt“<sup>37</sup>.

Hauptaussage ist, dass die derzeitigen internationalen Organisationen und die Nationalstaaten den Globalisierungsherausforderungen nicht gewachsen sind. Daher sind weitreichende Kooperationsstrukturen auf allen Ebenen und eine umfassende Reform des internationalen Systems notwendige Bedingungen einer neuen Weltordnung. „Die Länder müssen zunehmend akzeptieren, dass auf einigen Gebieten die Souveränität kollektiv ausgeübt werden muss“.<sup>38</sup> Das Hauptaugenmerk richtet sich vor allem auf die Umstrukturierung der internationalen Organisationen, im Mittelpunkt steht das UN-System. Schon das Kapitel 3 mit Vorschlägen zur Förderung der Sicherheit, beispielsweise drei allgemeinen Lehren der Krisenlösung, baut vorrangig auf den Umbau des UN-Systems auf. Auch im vierten Kapitel wird die herausragende Rolle der UNO bei der Einrichtung eines Rates für Wirtschaftliche Sicherheit angesprochen. Weiterhin setzt sich das gesamte Kapitel 5 mit der Reform der Vereinten Nationen auseinander, in erster Linie mit deren Governancestrukturen.<sup>39</sup> Es werden zwar auch Reformen der WTO, wie die Einrichtung einer Aufsichtsbehörde zur Stärkung des globalen Wettbewerbs oder des IWF und der Weltbank angesprochen, die aber hinter den Vereinten Nationen nur einen nachgeordneten Rang einnehmen.<sup>40</sup> Ebenso beschäftigt sich die Kommission mit der Schaffung weltweiter Rechtsstaatlichkeit, wobei es hauptsächlich um die Neugestaltung des Internationalen Gerichtshofs geht.<sup>41</sup> Das Hauptproblem dieser Publikation besteht darin, dass die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen wenig konkret ist, Globalisierungsprobleme oder deren Verursacher nicht explizit genannt werden. Da der Bericht im Rahmen der UN entstanden ist, kann er als „Kompromisspapier“ betrachtet werden.<sup>42</sup>

Das Institut für Entwicklung und Frieden, vorrangig die Hauptprotagonisten Franz Nuscheler (Direktor INEF) und Dirk Messner, haben auf den Bericht „Nachbarn in einer Welt“ reagiert. Sie haben ihn zur Grundlage einer eigenen Global Governance-Konzeption genommen und ausformuliert. Besonderer Wert wird wie bei Rosenau und Czempiel auf die strikte Trennung der Begriffe „Global Government“ und „Global Governance“ gelegt und auf die Schwierigkeiten einer deutschen Übersetzung des letztgenannten Begriffs aufmerksam gemacht. Denn eine Übersetzung als „Weltordnungspolitik“ könnte möglicherweise eine Assoziation zu Bushs (sen.) „Neuer Weltordnung“ hervorrufen, die vermieden werden soll. Oder der Begriff „Weltinnenpolitik“ würde das Vorhandensein eines Weltstaats implizieren, den das Global Governance-Konzept ausschließt.<sup>43</sup>

Von Bedeutung ist, dass in späteren Arbeiten, ungefähr seit Ende der 90er Jahre, Messners und Nuschelers Argumentationslinien in zwei verschiedene Richtungen auseinanderlaufen. Messner ist zunehmend staatsfixiert und als oberste Prämisse sieht er die Schaffung eines neuen Bretton-Wood-Systems, während Franz Nuscheler sich weiterhin auf die Akteursebene konzentriert und sein Politikmodell der Zukunft immer noch auf dem netzwerkartigen Zusammenwirken staatlicher und nichtstaatlicher Akteure basiert.<sup>44</sup>

Auch die Gruppe von Lissabon legte eine Global Governance-Konzeption vor. In Deutschland ist sie 1997 unter dem Titel „Grenzen des Wettbewerbs. Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit“ erschienen. Einleitend geht es um den

<sup>36</sup> Rode, a.a.O. (Anm. 10), S. 8

<sup>37</sup> *Stiftung für Frieden und Entwicklung*; a.a.O. (Anm. 34), S. 45

<sup>38</sup> Ebd., S. 75

<sup>39</sup> Ebd., Kapitel 5, S. 332 ff.

<sup>40</sup> Ebd., z.B. Kapitel 4, S. 246 f.

<sup>41</sup> Ebd., Kapitel 6, S. 367

<sup>42</sup> Brand u.a., a.a.O. (Anm. 6), S. 32

<sup>43</sup> Ebd., S. 34

<sup>44</sup> Ebd., S. 37

Beginn einer neuen Ära des Wettbewerbs und Probleme, die durch Globalisierungstendenzen entstehen. In den zwei nachfolgenden Kapiteln werden die Entstehung der globalen Welt und die neue globale Wettbewerbswelt thematisiert.<sup>45</sup> Die Kapitel 3 und 4 sind ausschlaggebend bei der Auseinandersetzung mit Global Governance. Im dritten Kapitel werden zehn grundlegende Annahmen getroffen, die Entwicklungen in den nächsten zwanzig Jahren vorhersagen, um darauf aufbauend mögliche Szenarien zu entwerfen<sup>46</sup> und die Achsen zukünftiger Weltkonfiguration zu bestimmen.<sup>47</sup>

Das letzte Kapitel des Buches „Wege zur globalen Steuerung“ definiert Ziele.<sup>48</sup> Eine effiziente Weltwirtschaft, universelle soziale Gerechtigkeit, echte kulturelle Vielfalt und Freiheit, avancierte Formen der Demokratie werden als grundlegend erachtet, um dann einen möglichen Weg zu skizzieren, diese Ziele in Zukunft zu verwirklichen. Im ersten Schritt werden mit Effizienz, Verantwortung, Relevanz und Toleranz vier Prinzipien zur Realisierung des gemeinsamen Projekts aufgestellt, um danach, in Anlehnung an Vertragstheoretiker wie Rousseau oder Locke, einen „globalen Vertrag“ zu formulieren. Dieser besteht aus vier Teilverträgen einem Grundbedürfnisvertrag, einem Kulturabkommen, einem Demokratievertrag und dem Erdvertrag dessen Vorbild trotz seiner zahllosen Schwächen durchaus die Agenda 21 sein könnte.<sup>49</sup>

Nordamerika, Japan und Westeuropa werden durch den Pakt der kooperativen globalen Steuerung verpflichtet, die vier Abkommen auszuarbeiten und die Mittel und Wege zu finden, diese dann in die Praxis umzusetzen.<sup>50</sup> Nach Ansicht der Gruppe von Lissabon kann nur dieser Triade, eine Lösung gegenwärtiger und zukünftiger Weltprobleme gelingen, da sie über entsprechende finanzielle und materielle Ressourcen verfügen.<sup>51</sup> Doch Fragen, wer die Verträge konkret entwirft und<sup>52</sup> sie unterzeichnen soll bleiben offen. Wie bei der Commission on Global Governance bleiben die Ausführungen, insbesondere was die konkreten Umsetzungsmechanismen betrifft, vage und gehen über normative Formulierungen nicht hinaus.

Der Schlussbericht der Enquete-Kommission des Bundestages „Globalisierung der Weltwirtschaft - Herausforderungen und Antworten“ (2002) vereint erstmalig die bisher vorgestellten Konzepte. Das zehnte Kapitel des Berichts setzt sich ausführlich mit „Global Governance“ auseinander. Nach einer Begriffsklärung werden die Kernpunkte des Ansatzes erläutert. Weiterhin gibt die Enquete-Kommission Empfehlungen, um Global Governance voranzutreiben, übt Kritik und spricht offene Fragen an. Außerdem gibt eine Tabelle am Ende des Kapitels einen zusammenfassenden Überblick über den Stand der aktuellen Debatte.<sup>53</sup>

---

<sup>45</sup> *Die Gruppe von Lissabon*, Grenzen des Wettbewerbs. Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit, München 2001

<sup>46</sup> Ebd., S. 117-126

<sup>47</sup> Steuerung durch Marktmechanismen, Steuerung durch gemischte kooperative Mechanismen, Globalisierung/Integration, Regionalisierung/Fragmentierung, Vgl. ebd., S.118

<sup>48</sup> Ebd., S. 154

<sup>49</sup> Grundbedürfnisvertrag: Beseitigung sozialer Ungleichheiten  
Kulturvertrag: Gewährleistung Toleranz, interkultureller Dialog  
Demokratievertrag: Sicherung Handlungsfähigkeit

Erdvertrag: Durchsetzung nachhaltige Entwicklung, Vgl. ebd., S. 187  
<sup>50</sup> Ebd., S. 192

<sup>51</sup> Brand u.a., a.a.O. (Anm. 6), 2002, S. 38

<sup>52</sup> Ebd.

<sup>53</sup> Siehe Die Diskussion um Global Governance im Überblick

## Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Konzeptionen<sup>54</sup>

Alle vier Entwürfe betonen ein Auseinanderfallen zwischen ökonomischen, sozialen, ökologischen Globalisierungsprozessen und Formen (welt-) politischer Regulierung. Als Ursache konstatieren sie, dass der Neoliberalismus vor allem in den 70er Jahren zu stark auf die Ökonomie und die Selbstregulierung der Märkte gesetzt und dabei den politischen Veränderungsprozessen zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt hat. Eine weitere Überschneidung lässt sich in den Ausführungen zum Punkt Weltethik feststellen, diese wird übereinstimmend als grundlegende Voraussetzung der Legitimierung von Global Governance verstanden. Diese Aussage widerspricht zugegeben Samuel P. Huntingtons These von einem „clash of civilization“, weil er davon ausgeht, dass gerade die große Heterogenität der Kulturkreise eine gemeinsame Weltethik und damit Weltregieren unmöglich macht.

Der Hauptunterschied der Konzeptionen besteht in der unterschiedlichen Gewichtung der Akteure und Prozesse in der zukünftigen Governance-Struktur. Während beispielsweise die Commission on Global Governance sich stark auf Möglichkeiten der Reformierung der UNO konzentriert, bildet beim Institut für Entwicklung und Frieden das UN-System nur einen Schauplatz in der grundlegenden Umgestaltung von Politik und Staatenwelt, wogegen für die Gruppe von Lissabon die aufgeklärten Eliten die herausragenden Akteure darstellen. Einigkeit besteht jedoch darüber, dass bestehende Institutionen umgestaltet und verbessert sowie Ordnungsstrukturen in Form neuer Organisationen und Regime geschaffen werden müssen. Dabei wird vorausgesetzt, dass neben der Politikverlagerung nach unten gleichzeitig eine nach oben erfolgt, z. B. dadurch, dass Nationalstaaten Aufgaben und damit verbundene Verantwortung und Entscheidungen auf den lokalen Raum zurückübertragen, die Rolle bisheriger Akteure der Weltpolitik aufgewertet oder die Position neuer Akteure wie den Nichtregierungsorganisationen oder transnationalen Unternehmen gestärkt wird.

## Exkurs: Die WTO als Regime in der Global Governance-Architektur

Die WTO übernahm nach Abschluss der Uruguay-Runde am 15.12.1993 die Nachfolge des 1947 gegründeten GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) und begann 1995 mit ihrer Tätigkeit. Die „Flucht nach vorn“<sup>55</sup> wurde angetreten, denn kein Staat wollte letztendlich die Verantwortung für den Zusammenbruch der Institution übernehmen. Die wesentlichen Aufgaben und Ziele wurden vom GATT übernommen, allen voran die Beseitigung von Handelshemmnissen. Aber auch neue Ziele wie die Förderung nachhaltiger Entwicklung und Umweltschutz wurden in die WTO verankert.<sup>56</sup>

Das internationale Regime, die neugegründete WTO, hat 1993 eine enorme Aufwertung erfahren. Zum einen wäre da die gewachsene rechtliche Verbindlichkeit durch die neue Governanleistung<sup>57</sup> Streitschlichtung zu nennen, die WTO ist dadurch zum obersten internationalen Gerichtshof in Handelsfragen aufgestiegen. Zum anderen sind Ministerkonferenzen im Zweijahresrhythmus, die Aufstockung des Personals auf 500 oder Dreiviertelmehrheitsbeschlüsse erwähnenswerte Neuerungen.<sup>58</sup> Auch der Liberalisierungsschub nach der Uruguay-Runde so die Senkung der Zölle von 4,7% auf 3% kann eine positive Zukunftsprognose stützen.

<sup>54</sup> Ebd., S. 40 f.

<sup>55</sup> Rode, a.a.O. (Anm. 10), S. 87

<sup>56</sup> Nohlen, a.a.O. (Anm. 8), S. 591

<sup>57</sup> Ebd., S. 99

<sup>58</sup> Rode, a.a.O. (Anm. 10), S. 89

Dem gegenüber steht, dass ein grundlegender Konflikt sich aus dem Sachverhalt ergibt, dass die Nationalstaaten zunehmend stabilere Abkommen zur Zusammenarbeit eingehen, aber bi- und unilateralistische Interessen nicht aufgegeben werden. Die WTO ist aber auf das Entgegenkommen der Industrieländer angewiesen,<sup>59</sup> die Interessen der Entwicklungsländer rücken dabei oft in den Hintergrund. Hinzugefügt werden kann, dass die WTO hinsichtlich ihrer Kompetenzen und Ausstattung überfordert ist, außer der fortschreitenden Liberalisierung des Welthandels und der Streitschlichtung eine weitere zentrale Aufgabe zu übernehmen. Denn es gilt zunehmend einen fairen Wettbewerb auf globaler Ebene sicherzustellen, nicht nur für Kaffee, Tee oder Honig!<sup>60</sup> Auch Messner sieht in der Schaffung einer globalen Wettbewerbsordnung einen der fünf tragenden Pfeiler der Global Governance Struktur.<sup>61</sup>

Die Commission on Global Governance schlägt vor, diese Wettbewerbsregeln, durch das im Rahmen der WTO neu geschaffene Amt für globalen Wettbewerb zu überwachen und sanktionieren. Die Implementierung in die WTO bietet sich geradezu an, denn hier existieren schon fragmentarisch globale Wettbewerbsnormen wie zum Beispiel Anti-Dumping, Exportsubventionsverbote, GATS (General Agreement on Trade in Services) und TRIPS (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights), aber auch das grundlegende Prinzip der Nichtbegünstigung. Zudem spricht die große Mitgliederzahl (Industrie- und Entwicklungsländer) dafür und auch das wirkungsvolle Instrument der Streitschlichtung könnte übernommen werden. Die bedeutende Rolle, die Wettbewerbsfragen in der WTO einnehmen, zeigt sich in der Auseinandersetzung seit der Havanna Charta 1947 bis zur laufenden Doha-Runde. Jedoch kann auch die 1996 geschaffene Arbeitsgruppe, die sich mit der konkreten Umsetzung einer globalen Wettbewerbsordnung beschäftigt, noch keine greifbaren Ergebnisse vorweisen. Es wird die Frage sein, ob es in der Doha-Runde möglich ist, eine Einigung zu erzielen. Gelingt dies nicht, wird es auch zukünftig keine globale Wettbewerbsordnung geben und der internationale Konkurrenzkampf weiterhin durch sogenannte „package deals“ bestimmt.

Abschließend lässt sich jedoch resümieren, dass die WTO „zweifelloos der avancierteste institutionelle Ausdruck des Globalisierungsprozesses auf wirtschaftlichem Gebiet“<sup>62</sup> ist und wahrscheinlich „robuster als das GATT je war“.<sup>63</sup>

## Fazit

Wie können globale Probleme politisch beherrscht und gelöst werden? Dies ist eine der zentralen Fragen, der sich die Politik stellen muss. Denn handlungsrelevante Räume sind zunehmend funktional und nicht mehr territorial bestimmbar, wie Sicherheits-, Umwelt- oder Finanzpolitik zeigen.<sup>64</sup> Wenn sich die Probleme globalisieren, muss sich auch die Politik globalisieren, da sich nationalstaatliche Instrumente und Verfahren nicht eins zu eins auf Weltprobleme übertragen lassen und Alleingänge der Nationalstaaten zum Scheitern verurteilt sind. Die Global Governance-Ansätze nutzen diese Erkenntnisse und zeichnen einen Weg vor, wie zukünftige Weltpolitik aussehen kann. Aber der Entwurf weist wie auch andere theoretische Ansätze Mängel auf.

<sup>59</sup> Fues/Hamm, a.a.O. (Anm. 1), S. 352

<sup>60</sup> Nuscheler, a.a.O. (Anm. 9), S. 505

<sup>61</sup> Neben Welthandelsordnung, Weltsozialordnung, Weltumweltordnung und Weltwährungs- und Finanzordnung. Brand u.a., a.a.O. (Anm. 6), S. 37

<sup>62</sup> Ebd., S. 104

<sup>63</sup> Rode, a.a.O. (Anm. 10), S. 99

<sup>64</sup> Woyke, a.a.O. (Anm. 3), S. 144

Ein Hauptproblem ergibt sich daraus, dass in den vorliegenden Publikationen theoretische Prämissen nicht offen gelegt werden. Nur bei Dirk Messner (1995) lassen sich Anlehnungen an neuere Theorien der internationalen Beziehungen, unter anderem Interdependenz-, Integrations-, Regime- oder Netzwerktheorien, feststellen. Aber Anregungen der Globalisierungsdebatte wie regulationstheoretische Arbeiten oder Publikationen zur „Globalen Politischen Ökonomie“ finden kaum Beachtung.<sup>65</sup> Ebenfalls werden Ursachen oder Verursacher von Globalisierungsproblemen in den meisten Darstellungen von Global Governance nur oberflächlich angesprochen. Auf die Zuhilfenahme empirischer Befunde wird ebenfalls vielfach verzichtet.

Die gegenseitige Abhängigkeit von Politik und Ökonomie wird negiert<sup>66</sup>, das Konkurrenzverhältnis um Handlungsmacht wird zugunsten der wirtschaftlichen Interessen entschieden. Es wird übersehen, dass der Weltmarkt maßgeblich politisch konstituiert ist z. B. Steuer-, Struktur-, Standort-, Technologie- oder Sicherheitspolitik.

Allen Veröffentlichungen gemein ist, dass sie dem bestehenden Institutionengefüge der Weltwirtschaft und -politik grundsätzlich positiv gegenüberstehen und Defizite unterschätzen. Ein weiterer Kritikpunkt ist die normative Blindheit gegenüber realen Machtverhältnissen und Herrschaftsstrukturen in Weltpolitik und Weltwirtschaft. Daraus resultiert die Frage, ob Kooperation überhaupt eine angemessene Problemlösung bieten kann.<sup>67</sup> Nicht angesprochen werden die heterogenen Machtverhältnisse, und auch der Nord-Süd-Konflikt wird nur am Rand thematisiert.<sup>68</sup> Vergessen wird dabei vor allem, dass die vorhandene Skepsis der Entwicklungsländer gegenüber Global Governance-Konzeptionen in erster Linie mit den bisherigen Erfahrungen der Regulierung durch IWF, WTO oder Weltbank zusammenhängt. Es wird „good governance“ und die Unterordnung in das westliche Ordnungsmodell gefordert, denn erst dann könnten die Entwicklungsländer in die neue Ordnung integriert werden.

Diese Integration erfolgt allerdings nur halbherzig, denn die Mitspracherechte vor allem in den Bereichen Politik und Wirtschaft sind beschränkt, wie die Ministerkonferenz in Seattle 1999 und die dort in den sogenannten „green rooms“ abgehaltenen Besprechungen gezeigt haben. Besonders gefördert wird dieser Missstand durch die „pax triadica“ Vorstellung der Gruppe von Lissabon. Zudem kann eine globale Politik nur Erfolg haben, wenn eine aktive Einbindung der Entwicklungsländer vor allem China, Indien oder Brasilien in den Neuorientierungsprozess gelingt. Aber vielleicht kann Doha diesen Zustand ändern? Ferner wird die Frage nach globalen Formen der Demokratie vernachlässigt oder es herrschen utopische Visionen etwa einer „globalen Bürgerversammlung“ (Gruppe von Lissabon).

Den Fehler anderer Theorien wie z.B. der Modernisierungstheorie wiederholt auch der Entwurf von Global Governance. Zum einen erfolgt eine zu starke Fixierung auf die Industrieländer und außerdem finden die Unterschiede in Sprache, Kultur, Wissen und Bildung sowie historische Hintergründe zu wenig Berücksichtigung. Eine zukünftige Auseinandersetzung mit der Thematik müsste diese Sachverhalte stärker diskutieren. Auch geht es darum, abstrakte Begriffe wie beispielsweise Politik, Freiheit, Demokratie oder soziale Ungleichheit zum besseren Verständnis konkret zu definieren.<sup>69</sup> Zudem müsste der gesamte Globalisierungsdiskurs größeren Eingang in neuere Konzepte finden.

Der Entwurf der neuen Weltordnung kann trotz dieser Mängel einen Ausweg aus der oft beschworenen „Globalisierungsfalle“ aufzeigen. Ein grundlegender Konflikt offenbart sich in der Fragestellung, ob und wie zukünftige Politik zu gestalten ist, der es auf der

---

<sup>65</sup> Brand u.a., a.a.O. (Anm. 6), S. 129

<sup>66</sup> Ebd., S. 138

<sup>67</sup> Nohlen, a.a.O. (Anm. 8), S. 181

<sup>68</sup> Brand u.a., a.a.O. (Anm. 6), S. 145 f.

<sup>69</sup> Ebd., S. 159

einen Seite gelingt, ein großes Maß an nationalstaatlicher Souveränität zu gewährleisten, und die auf der anderen Seite globale Problemlösungsansätze bietet. Dieser Punkt wird kontrovers diskutiert. Für Vertreter der Realistischen Theorie besteht kein Bedarf für ein System á la Global Governance, da sie sich zwar nicht vor einer ökonomischen, kulturellen und gesellschaftlichen Globalisierung, jedoch einer Globalisierung der Politik verschließen. Nationalstaaten sind und bleiben danach die zentralen Akteure der internationalen Politik ohne ihr „Inseldenken“ zu überwinden.

Im Gegensatz dazu steht die idealistische Theorie, in der die internationalen Beziehungen als Spinnwebmodell dargestellt werden. Tragende Akteure sind die einzelnen Individuen. Die Nationalstaaten sind so nur ein Akteur unter vielen, der nicht mehr die Handlungsfähigkeit besitzt, Probleme auf seinem Staatsterritorium isoliert zu betrachten.<sup>70</sup> Aus diesem Grund sollten alternative Steuerungsmodelle in der globalisierten Welt gefunden werden. Ein Ansatz könnte Global Governance sein.

Eine direkte Umsetzung von Global Governance in staatliche Reformpolitik oder die Aufnahme in Programme von Parteien ist bisher nicht erfolgt. Ich denke, es ist schwierig, einige Voraussetzungen, wie beispielsweise eine Weltethik in der geforderten Form, in absehbarer Zeit zu realisieren, da kulturelle oder religiöse Grenzen schwer zu überwinden sind. Dreh- und Angelpunkt ist vor allem die Anerkennung der Menschenrechte, gegenwärtig werden in erster Linie westliche vs. asiatische oder islamische vs. christliche Werte kontrovers diskutiert.

Bei praktischen Handlungsanleitungen wie der Einrichtung einer Weltumwelt- oder Weltsozialordnung mit entsprechenden Behörden oder der Einführung einer globalen Steuer sehe ich Chancen auf eine zukünftige Verwirklichung.

„Je lauter der Ruf nach „global governance“ wird, umso weniger geschieht, und je eindringlicher „globale Verantwortung“ angemahnt wird, umso erbitterter wird der globale Kampf aller gegen alle.“<sup>71</sup> Meiner Meinung nach ist weder diese allzu pessimistische noch eine zu optimistische Sicht auf das evolutionäre Projekt Global Governance angebracht. In der Tat ist das Vorhaben, der Aufbau einer globalen Ordnungsstruktur, im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts noch nicht vollständig ausgereift, es gleicht einer „Baustelle“. Doch darf nicht vergessen werden, dass der Faktor Zeit eine wesentliche Bedingung für eine erfolgreiche Realisierung des Projekts darstellt, das auf Längerfristigkeit ausgelegt ist. Deswegen ist es wichtig, rechtzeitig den richtigen Weg einzuschlagen. Ich bin der Ansicht, dass der Global Governance-Diskurs derzeit die einzige realistische Antwort auf die zunehmenden globalisierten Probleme darstellt und schließe mich der Position an, dass er noch nicht lange genug geführt wird, um ein Scheitern diagnostizieren zu können<sup>72</sup>. Vielmehr sollten statt einer angestrebten Gesamtlösung einzelne Bereiche stärker hervorgehoben und betrachtet werden. Denn den Anspruch auf Gesamtlösung der Globalisierungsherausforderungen kann Global Governance nicht erfüllen.

## Die Diskussion um Global Governance im Überblick

Diskussionsbeitrag	Ursprung	Zentraler Text	Ausgangsproblematik	Ziele und Instrumente	Zentrale Akteure	Sonstige Eigenheiten
Diskussionsbeitrag	1990 auf Initiative	Abschlussbericht 1995: „Our	Globale Probleme:	System der Weltordnung	Rat für wirt. Sicherheit bei	Emphatische Variante

<sup>70</sup> Bundeszentrale für politische Bildung, a.a.O. (Anm. 20), S. 330

<sup>71</sup> Peter Opitz (Hg.), Der globale Marsch, München 1997, S. 51

<sup>72</sup> Fues/Hamm, a.a.O. (Anm. 1), S. 38 ff.



Comm. on Global Governance (CGG) Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) u. Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF) Gruppe von Lissabon „EU“-Governance	von Willy Brandt gegründet. 35 Persönlichkeiten; VN-Nähe	Global Neighbourhood“ (siehe auch 1995er Bericht d. Independent Working Group on the Future of the UN)	Aufrüstung, Armut, Umweltprobleme	durch effektivere politische Führung, Demokratisierung, Reformierung der UN, nachhaltiges Wachstum	den UN (RWS), Zivilgesellschaft, Hauptakteure: Staaten	von Global Governance, von Visionen getragen
Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) u. Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF)	Franz Nuscheler, Dirk Messner (Willy Brandt)	SEF Policy Paper Nr. 2 „Global Governance. Herausforderungen an die deutsche Politik“	Verlust an staatlicher Steuerfähigkeit, Bedeutungsverlust der Entwicklungspolitik, globale Probleme	Neugestaltung von Staatlichkeit, Neudefinition von Souveränität, fünf Säulen einer Weltordnungspolitik	Staaten, Zivilgesellschaft, regionale Zusammenschlüsse, int. Org.	Wissenschafts-politische und strategische Variante von Global Governance
Gruppe von Lissabon	19 Persönlichkeiten aus Westeuropa, Japan u. Nordamerika, die sich 1992 in Lissabon trafen, u. a. Ricardo Petrella	Bericht 1995: „Grenzen des Wettbewerbs. Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit“	Aggressive Wettbewerbsideologie, globale Probleme, Legitimationskrise des Staates	Vier Prinzipien der Effizienz, Verantwortung, Relevanz und Toleranz; Vier globale Verträge, „pax triadica“	G7-Staaten, Globale Zivilgesellschaft, aufgeklärte Eliten d. Industrieländer, Wissenschaft, Politik, Medien, Städte	Emphatische Variante von Global Governance, stark normative Ausrichtung
„EU“-Governance	EU-Kommission; institutionelle Reform und Osterweiterung	Weißbuch „Europäisches Regieren“, Arbeitsprogramm „Die Demokratie in der EU vertiefen“	Regionale Integration im int. Kontext und damit verbundene Probleme	Politikfelder u. Entscheidungsprozesse, demokratische Institutionen der Mehrebenenpolitik	Mitgliedsstaaten, EU-Institutionen, gesellschaftliche Akteure	
„Good Governance“	Entwicklungspolitische Diskussion, u. a. IWF, Weltbank, UNDP, BMZ 1989 Studie der Weltbank „Crisis of Governance“ in Staaten des südlichen Afrika	„Good Governance. The IMF's Role“	Governance Probleme in (Empfänger)-Ländern: Mangelnde Trennung von privatem u. öffentlichem Sektor, schlechtes Politikmanagement, unzuverlässiges Rechtssystem, Willkür u. Korruption der Eliten	Strukturelle Anpassungspolitiken, Notwendigkeit demokratischer Legitimation, Rechtsstaatlichkeit, effizienter Verwaltung, Transparenz u. Rechenschaftspflicht; Diskussion um Konditionierung von Entwicklungshilfe	Staaten (v. a. Industrieländer, jüngst auch verstärkt Industrieländer), internationale Institutionen	Kritik des Südens am Begriff, so wie er bislang besetzt ist; und an westlicher Dominanz
„Corporate Governance“ sowie „Corporate Citizenship“ bzw. Corporate Responsibility“	Wirtschaftspolitische Diskussion, u. a. OECD, Weltbank bzw. Global Corporate Governance Forum	The OECD Principles of Corporate Governance, 1999	Uneinheitliche Standards für MNCs in verschiedenen Ländern schaffen Unsicherheit für Unternehmen u. andere „Stakeholders“; Standortwettbewerbsproblematik für Staaten	„To help countries improve standards of governance for their corporations, by fostering the spirit of enterprise and accountability, promoting fairness, transparency“	Staaten, Wirtschaft, Gewerkschaften, Roundtables	Diskussion um Softlaw (Selbstverpflichtungen, Codes of Conduct) vs. ordnungsrechtliche Regelungen

				and responsibility.“		
Sozialwissenschaftliche Beiträge	Fachbereich Internationale Beziehungen, NGO-Literatur	u. a. Beck, Czempel, Giddens, Kaiser, Keohane, Kohler-Koch, Mayntz, Nye, Risse, Rittberger, Rosenau, Scharpf, Wolf, Zürn	Bedeutungszunahme internationaler Kooperation angesichts globaler Probleme	Effektive und legitime globale Steuerungsmechanismen	u. a. int. Inst., Staaten, NGOs	Empirisch-Analytische Variante, Zeitdiagnostik
Völkerrechtliche Beiträge	Völkerrechtliche Diskussion	u. a. Delbrück, Dicke, Dolzer, Hobe, Paech	Auswirkungen int. Institutionen auf nationales Recht	Diskussion um Status quo und Weiterentwicklung des Völkerrecht	Staaten und ggf. neue Subjekte des Völkerrechts	
Kritische Position	WEED, Heinrich-Böll-Stiftung,	u. a. Brand, Brunnengräber, Schrader, Stock, Wahl (2000)	Analyse der machtförmigen Strukturen der internationalen Politik	Emanzipative Ansätze; „Bottom-up“-Prozesse	Rolle der „global opposition“, NSB, kritische Gewerkschaften	
Gemeinsamkeiten	Neue Ordnungsdebatte nach Ende des Ost-West-Konfliktes	Probleme wettbewerbs-zentrierter Globalisierung und globale Probleme	Ausbau internationaler Kooperation und neue (nicht-hierarchische) Steuerungsprozesse	Akteursumfeld auf internationaler und nationaler Ebene muss erweitert werden	Handlungsmotiv: ein globales Welt- oder Bürgerethos	

Quelle: *Deutscher Bundestag* (Hg.): Schlussbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft- Herausforderungen und Antworten.“, Drucksache 14/9200 2002, S. 453 ff.

## Die Governance-Struktur der WTO

Matthias Haak\*

Das merkantilistische Verhaltensmuster in den dreißiger Jahren des 20. Jahrhunderts führte zu einem hemmungslosen Protektionismus, der in einer weltweiten Depressionsspirale endete. Bedingt durch die nachhaltig negativen Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise von 1929 erschien es nach dem 2. Weltkrieg daher dringend erforderlich die Weltwirtschaft neu zu justieren. Diese traumatischen Erfahrungen ließen eine Präferenz für liberale Weltwirtschaftstrukturen wachsen.<sup>1</sup> Unter der hegemonialen Führung der USA wurden Grundsätze und Ziele (Prinzipien), Rechte und Pflichten (Normen), Gebote und Verbote (Regeln) sowie Entscheidungsverfahren (Prozeduren) des internationalen Waren- und Kapitalverkehrs festgelegt und in Institutionen organisatorisch verankert. Die geschaffenen Institutionen des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) des International Monetary Fund (IMF) und der World Bank sollten die Marktmechanismen der globalen Wirtschaft fortan reglementieren und lenken.<sup>2</sup> Im politikwissenschaftlichen Sprachgebrauch werden solche Institutionen als Internationale Regime bezeichnet. Die Aktionsfelder, in denen sich Regime bewegen, sind begrenzt. Charakteristisch für diese internationalen Institutionen sind dauerhafte Ordnungen und feste Erwartungen an das Verhalten zwischen den Regimemitgliedern.<sup>3</sup>

Erst spät (Anfang der achtziger Jahre) befasste sich die Wissenschaft verstärkt mit dem Phänomen des Regimes. Die heutige allgemeingültige und angewandte Begriffsdefinition beschreibt Krasner: „Regime können definiert werden als Zusammenhänge von impliziten oder expliziten Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren, an denen sich die Erwartungen von Akteuren in einem gegebenen Problemfeld der internationalen Beziehungen ausrichten. Prinzipien umfassen empirische, kausale und normative Grundsätze. Normen sind Verhaltensstandards, die sich in Rechten und Pflichten ausdrücken. Regeln sind spezifische Verhaltensvorschriften und –verbote. Entscheidungsverfahren sind die maßgeblichen Praktiken beim Treffen und bei der Implementation kollektiver Entscheidungen.“<sup>4</sup>

Die Definition Krasners bildet Regime lediglich formal ab. Ein ausgebauter Erklärungsansatz ist diese Version seiner Regimetheorie noch nicht.<sup>5</sup> Die offene Frage lautet daher, weshalb kooperieren Staaten überhaupt miteinander und begründen Regime? Ausgangspunkt von Kooperationen sieht Müller „... in einer interdependenten Struktur im betreffenden Konfliktfeld“, sowie „daß die Summe der unkoordinierten Aktionen, die aus dem System der Selbsthilfe resultieren, ein unbefriedigendes Resultat für alle ergibt.“<sup>6</sup>

---

\*Matthias Haak, Student (Diplom Politikwissenschaft), 9. Semester; Matthias.haak@gmx.de

<sup>1</sup> Vgl. Harald Müller, Die Chance der Kooperation, Regime in den internationalen Beziehungen, Darmstadt 1993, S. 55

<sup>2</sup> Vgl. Cord Jakobeit, Regimetheorie und die Re-Regulierung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, S. 259-270, in: Reinhold Thiel (Hg.), Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie, Bonn 2001, S. 261

<sup>3</sup> Vgl. Müller, a.a.O. (Anm. 1), S. 26f.

<sup>4</sup> Manfred Efinger/Volker Rittberger/Klaus-Dieter Wolf/Michael Zürn, Internationale Regime und internationale Politik, S.263-285, in: Volker Rittberger (Hg.), Theorien der internationalen Beziehungen, Bestandsaufnahmen und Forschungsperspektiven, PVS Sonderheft 21/1990, Opladen 1990, S. 264f.

<sup>5</sup> Vgl. Volker Rittberger, Internationale Regime und die Verrechtlichung globaler Beziehungen, Vortrag für den Eröffnungs-Workshop des SEF-Politikforums "Prozesse der internationalen Verrechtlichung - Innovative Wege der globalen Politikgestaltung", 20. - 21. September 2001, Gustav-Stresemann-Institut (GSI), Bonn 2001, <http://sef-bonn.org/sef/veranst/2001/forum/rede-rittberger.pdf>, S. 4., 23.12.2002

<sup>6</sup> Müller, a.a.O. (Anm. 1), S. 31

Die ursprünglichen Forschungsansätze auf diesem Gebiet gehen auf Haggard/Simmons<sup>7</sup> zurück, die von verschiedenen Grundmodellen internationalen politischen Verhaltens ausgehen. Die Tübinger Forschungsgruppe um Rittberger hat diese Erklärungsansätze aufgegriffen und in einer Regimeanalyse um zwei Ansätze erweitert. Daraus ergeben sich sechs verschiedene Theoreme von Erklärungsansätzen:

- Systematischer Erklärungsansatz,
- Spieltheoretischer Erklärungsansatz,
- Funktionaler Erklärungsansatz,
- Normativ-institutioneller Erklärungsansatz,
- Problemstruktureller Erklärungsansatz,
- Kognitiver Erklärungsansatz.<sup>8</sup>

Innerhalb der jeweiligen Erklärungsansätze wird weitergehend differenziert zwischen (1.) Regimeentstehung, Fortdauer und Zerfall, (2.) Eigenschaften und Strukturen und (3.) Wirkung und Wandel internationaler Regime.<sup>9</sup> Bis heute gibt es noch keine umfassende, wohl-spezifizierte und empirisch gut bewährte Theorie internationaler Regime,<sup>10</sup> da die verschiedenen Ansätze jeweils Schwachpunkte in ihrer Argumentation aufweisen. Der systematische Ansatz geht davon aus, dass die Machtstruktur der Akteure im internationalen System den Ausgangspunkt bei einer Regimeentstehung bildet. Hierbei wird angenommen, dass bei der „... Theorie des machtstrukturellen Ansatzes das Vorhandensein eines dominanten Akteurs (Hegemon) zur Herausbildung von internationalen Regimen führt.“ Inhaltlich wird die Hegemonialmacht bestrebt sein, „... vor allem ein liberales internationales Regime zur Verregelung von Wirtschaftsbeziehungen ...“ zu installieren. Gegen diesen Ansatz spricht der zeitliche Wandel eines solchen Regimes, d.h. der Fortbestand oder die Existenz bei einem Verlust der Hegemonialstellung ist ungewiss.<sup>11</sup> Das Problem, einen umfassenden Theoriestrang zu finden, wird deutlich bei der Argumentation Rittbergers zu diesem Thema. Für Rittberger ist zunächst die funktionale Argumentationsform charakteristisch für die Regimetheorie. Demnach werden „... internationale Regime von rationalen Akteuren geschaffen und aufrechterhalten, weil sie ihnen helfen, Probleme des kollektiven Handelns zu überwinden und Kooperationsgewinne - etwa in Form von mehr Sicherheit oder mehr Wohlstand - zu erzielen, die ihnen andernfalls nicht zugänglich wären.“<sup>12</sup> Das Theorem des funktionalen Erklärungsansatzes geht davon aus, dass nur mittels eines internationalen Regimes ein Marktversagen abgewendet werden kann.<sup>13</sup> Das Defizit des funktionalen Ansatzes liegt im Unterschied zur systematischen Ansatzweise nicht in der Unge-wissheit über den post-hegemonialen Fortbestand, sondern in der Erklärung über die Entstehung internationaler Regime.<sup>14</sup>

Bei Rittbergers Annahme schließt sich im Zuge des funktionalen Überlegungsansatzes die normativ-institutionelle Sichtweise an. Im Gegensatz zum funktionalen Erklärungsansatz thematisiert der „... normativ-institutionelle Erklärungsansatz tatsächliche Wirkungen von Normen und Kooperationsstrukturen in den internationalen Beziehungen

<sup>7</sup> Vgl. Stephan Haggard/Beth A. Simmons, Theories of international Regimes, in: International Organization, 41, 1987, S. 491-517

<sup>8</sup> Vgl. Efinger/Rittberger/Wolf/Zürn, a.a.O. (Anm. 2), S. 267-272

<sup>9</sup> Vgl. ebd., S. 267

<sup>10</sup> Vgl. Rittberger, a.a.O. (Anm. 5), S. 5

<sup>11</sup> Vgl. Efinger/Rittberger/Wolf/Zürn, a.a.O. (Anm. 2), S. 267f.

<sup>12</sup> Rittberger, a.a.O. (Anm. 5), S. 5f.

<sup>13</sup> Vgl. Robert O. Keohane, After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton, NJ 1984, S. 82

<sup>14</sup> Vgl. Efinger/Rittberger/Wolf/Zürn, a.a.O. (Anm. 2), S. 271

als Einflußfaktoren.“<sup>15</sup> Dabei ist zum Beispiel zu klären, ob die gewählte Organisationsform so beschaffen ist, dass starke Anreize bestehen, eben diese institutionelle Form zu wählen.<sup>16</sup> Vorteil des normativ-institutionellen Erklärungsansatzes ist die Erklärung der Entstehung und des Wandels von Regimen.

Im Gegensatz zur uneindeutigen Beschreibung des Regimebedarfs und der Regimeentstehung ist die Regimefunktion deutlich herausgebildet. Die Funktionen eines Regimes liegen in der Verminderung der Ungewissheit und in stabilisierten Erwartungen an das künftige Verhalten gegenüber den Partnern. Darüberhinaus obliegt es dem Regime verbindliche Verhaltensmaßstäbe festzulegen sowie für die einzelnen Mitglieder die Transaktionskosten (Informationsaustausch; Kommunikationskanal) zu reduzieren.<sup>17</sup>

Der inhaltliche Begriff des Regimes, die Regimestruktur wird durch die von Krasser aufgeführten Elemente (Prinzipien, Normen, Regeln und Prozeduren) begrenzt. Diese strukturellen Elemente sind insoweit von Bedeutung, als dass dadurch der tatsächliche Bestand von Regimen erklärt werden kann. Durch bestimmte Indikatoren können Stärken und Schwächen, Notwendigkeit oder Entwicklungsbedarf eines Regimes kenntlich gemacht werden.

„Die Prinzipien eines Regimes interpretieren die Wirklichkeit ... enthalten Zustandsbeschreibungen, Zielvorstellungen und Zweck-Mittel-Relationen, über die die Akteure übereinstimmen.“<sup>18</sup> Zuallererst bilden die Prinzipien die Voraussetzung jeglicher Institutionenbildung, denn die teilnehmenden Partner müssen vorab klären, ob gemeinsame Überzeugungen und Ziele vorhanden sind einschließlich des Verlustes des Souveränitätsgrades an das Regime.<sup>19</sup> Gerade der Punkt des Souveränitätsverzichtes ist ein zentrales Thema bei der Verwirklichung eines Regimes. Diese Stelle ist ein Schnittpunkt zwischen den Prinzipien und Normen und den tatsächlichen Regeln und Verfahren (Prozeduren). Bei einem Regime (z.B. der WTO) können Regeln oder Verfahrensweisen die jeweiligen Stärken oder auch Schwächen sein, die eine Art Achillesferse bilden, die über Erfolg oder Misserfolg entscheidet. „Da Regeln genaue Verhaltensvorschriften enthalten, wird an ihnen die Einhaltung oder Nichteinhaltung des Regimes deutlich.“<sup>20</sup> Ebenso haben die Verfahrensprozeduren eine ähnliche Bedeutung für die Ernsthaftigkeit und Wirkung des Regimes.

## Das Regime WTO

Das frühere GATT und die heutige WTO sind geradezu Paradebeispiele für die differenzierten Betrachtungsansätze der Regimetheorie. Die Institution des Welthandelsregimes verkörpert wie kaum ein weiteres Regime die Problematik verbindlicher Regeln dieser Theorie. Zweifelsfrei sind bei einer Analyse der GATT/WTO-Regimes zahlreiche Theorieansätze übertragbar. Trotz alledem scheint es so, als ob sich das Handelsregime bestimmter Eingrenzungen der Regimetheorie widersetzt. Das GATT und später die WTO entwickelten eine Eigendynamik mit integriertem Selbsterhaltungstrieb. Anhand der Governancestruktur der WTO, mit all ihren Stärken und Schwächen, soll diese Problematik verdeutlicht werden. Dafür ist es notwendig, eine geteilte Betrachtung der WTO-Struktur vorzunehmen, zum einen die der Wandlungsfähigkeit anhand der Mitgliederentwicklung, des weiteren die der Stabilität im fortlaufenden Transformationsprozess, sowie die der intakten inneren Struktur des Organisationsaufbaus.

<sup>15</sup> Ebd., S. 271

<sup>16</sup> Vgl. *Rittberger*, a.a.O. (Anm. 5), S. 6

<sup>17</sup> Vgl. *Müller*, a.a.O. (Anm. 1), S. 37f.

<sup>18</sup> Ebd., S. 39

<sup>19</sup> Vgl. ebd., S. 40

<sup>20</sup> Ebd., S. 41

## Organisationsstrukturen des GATT/ der WTO

Die Mitgliederentwicklung des GATT/ der WTO gleicht der einer Hausse an den Börsen. So stieg die Anzahl der Mitglieder von den ursprünglich 23 Gründungsmitgliedern (1948)<sup>21</sup> auf mittlerweile 144 (2002)<sup>22</sup> an. Von den 144 Mitgliedern der WTO haben 38 Staaten das Attribut eines Industrielandes und 106 Nationen das eines Entwicklungslandes. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass in der Gruppierung der Developed Countries die Skala von den Schwellenländern bis hin zu den Least Developed Countries (LDCs) reicht.<sup>23</sup> Die Tatsache der „heterogenen Mitgliedschaft“<sup>24</sup> in der WTO, gemessen am Welthandel, stellt das Regime immer wieder vor Hindernisse bei der Erlangung globalen Freihandels und Multilateralismus.<sup>25</sup> In Verbindung der heterogenen Mitgliedschaft und des Stimmenprinzips „One-Nation, One-Vote“<sup>26</sup> der WTO ergibt sich ein Defizitpotential. Anders als in den Schwesterorganisationen des IMF und der World Bank richten sich die Stimmenanteile nicht nach Wirtschafts- und Finanzkraft, sondern nach dem Gleichheitsprinzip<sup>27</sup>, d.h. Handelsriesen wie die USA oder die EU stehen bei der Stimmenabgabe formal auf derselben Stufe wie Luxemburg oder Liechtenstein. Nach Art. IX: 1 der WTO-Vereinbarung gilt: „At meetings of the Ministerial Conference and the General Council, each Member of the WTO shall have one vote.“<sup>28</sup> Positiv zu bewerten ist bei dieser Form des Abstimmungsmodus die Chance den bestmöglichen Konsens bei Verhandlungen oder Unstimmigkeiten zwischen den Vertragsparteien zu finden.<sup>29</sup>

Neben der Entwicklung der Mitgliederstruktur lassen sich weitere deutliche Transformationen des GATT von 1947 und der WTO von heute aufzeigen. Seit der Einführung des Welthandelsregimes 1947 veränderte sich nicht nur das Stimmenverhältnis zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, denn parallel mit dem Verlust der Stimmenmehrheit an die Entwicklungsländer verlor der Gründungshegemon (USA) seinen alleinigen Führungsanspruch innerhalb des Regimes. Die EU der 15 hat die USA als größte Handelsnation abgelöst.<sup>30</sup> Das heutige Bild der WTO ist gekennzeichnet von einer Gruppenhegemonie, die sich aus der Triade USA-EU-Japan zusammensetzt. Neuerliche Tendenzen deuten darauf hin, dass die nächste Transformationsphase begonnen hat. In einer weiteren Enthegemonialisierung wird aller Voraussicht nach die Gruppenhegemonie der Triade aufgebrochen und in eine Gruppe von Handelsriesen münden. Zwar mögen Staaten wie Indien, China, Mexiko oder Brasilien die sozialen und ökonomischen Indikatoren eines Entwicklungslandes haben, jedoch sind ihre Anteile am Welthandel und der Weltwirtschaft beträchtlich.<sup>31</sup> Daher lässt sich auch begründen, weshalb zwischen 1990 und 2000 die Developed Countries ihren Anteil am Welthandel um fast 10 Prozentpunkte steigern konnten. Die oben genannten Schwellenländer nehmen gemessen am Brutto sozialprodukt (BSP) schon jetzt vordere Plätze in einer Weltrangliste ein. Betrachtet man zum Beispiel die Staaten der europäischen Union separat, so sind China und Indien größere Volkswirtschaften als jedes europäische Land, nur die USA sind hier noch vor den asiatischen Staa-

<sup>21</sup> Vgl. Richard *Senti*, WTO- System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, Zürich 2000, S. 109

<sup>22</sup> WTO (Hg.), Members and Observers, [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/org6\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm), 23.12.2002

<sup>23</sup> Ebd.

<sup>24</sup> Reinhard *Rode*, Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Halle 2000, S. 227

<sup>25</sup> Ebd., S. 227

<sup>26</sup> Art. IX, WTO-Vereinbarung.

<sup>27</sup> Vgl. *Senti*, a.a.O. (Anm. 21), S. 130

<sup>28</sup> Art. IX :1, WTO-Vereinbarung.

<sup>29</sup> Hans Joachim *Letzel*, Streitbeilegung im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO), Köln 1999, S. 79

<sup>30</sup> UNCTAD (Hg.), Handbook of statistics, <http://stats.unctad.org/public/eng/TableViewer/Wdsview/dispview.asp?-ReportId=33>, 26.12.2002

<sup>31</sup> Ebd.

ten.<sup>32</sup> Dennoch liegt der Anteil der Developing Countries im Export bei 63,9% und im Import bei 67,3%.<sup>33</sup>

Der zweite Entwicklungstrend deutet darauf hin, dass die zunehmende Blockbildung das Handelsgeschehen beeinflussen wird.<sup>34</sup> So ist die Zahl von Staaten, die Mitglieder eines regionalen Integrationsraumes (EU, NAFTA, APEC) sind, beträchtlich angestiegen.<sup>35</sup> Besonders große Handelsstaaten forcieren hierbei das Wirken solcher regionaler Integrationsabkommen.<sup>36</sup> Spekulationen, dass die Stellung des Welthandelsregimes dadurch auf Dauer beschädigt werden könnte, scheinen jedoch in diesem Punkt unbegründet. Die weltweiten Handelsbeziehungen sind von einem stark regional verbreiteten Handelsmuster geprägt.<sup>37</sup> Das WTO-Regelwerk „... ermöglicht zwar die Bildung von regionalen Präferenzräumen“<sup>38</sup>, damit jedoch das zentrale GATT-Prinzip der Meistbegünstigung nicht verletzt wird, müssen solche Integrationsabkommen umfassend ausgestaltet sein und nicht nur einzelne Warengruppen betreffen.<sup>39</sup>

Noch erfüllt nur die EU die Kriterien der WTO für einen souveränen Akteur in der Wirtschaftspolitik. Sollten aber die NAFTA oder der Mercosur folgen, werden Handelsstreitigkeiten nicht mehr unter Staaten ausgetragen, sondern unter Handelsblöcken. Durch diesen Trend steht eine Diskussion um die Existenz der WTO vorerst nicht zur Debatte, eher muss die Weltorganisation in der momentanen Situation des „Nebeneinander“<sup>40</sup> von WTO und regionalen Integrationsräumen darauf drängen, das Hauptorgan bei der Gestaltung der Welthandelsordnung zu bleiben. Hauser und Schwanz sehen die zu lösende Aufgabe der WTO darin, „... innerhalb des multilateralen Welthandelssystems die handelsverzerrenden Wirkungen regionaler Integrationsräume auf ein Minimum zu beschränken und Konflikte zwischen einzelnen Integrationsblöcken multilateral beizulegen.“<sup>41</sup> Eine Charaktereigenschaft der WTO, die in diesem Punkt die Weltorganisation bevorteilt, ist ihre Stärke bei der Durchsetzung von weltweiten Marktmechanismen.<sup>42</sup>

## Inhaltliche Transformation des GATT/ der WTO

Bemerkenswert bei den Veränderungen der Mitgliederstruktur, der Machtkonstellationen und der Integrationsräume ist die Entwicklungs- und Wandlungsfähigkeit des Regimes. Besonders wenn man bedenkt, dass die Entstehung des GATT mit dem systematischen Erklärungsansatz verknüpft ist. Dieser geht davon aus, dass nur unter der hegemonialen Führung der USA das Regime gegründet werden konnte. Interessant an diesem Punkt ist allerdings, dass mit diesem Erklärungsansatz anzunehmen ist, dass bei einem fortschreitenden Verlust der absoluten Hegemonie die Existenz des Regimes bedroht wird. Tatsächlich verloren die USA in den 60er Jahren ihre alleinige Dominanz, dass es daraufhin nicht zu einem Kollaps kam, lag in der Bedeutung des GATT für den Hegemon. Dass die USA

<sup>32</sup> BSP (1998) in Mrd. USD: China 3.779; Indien 2.018; Brasilien 1.070; Mexiko 714, in: *World Bank* (Hg.), 2000 World Development Indicators, [http://www.worldbank.org/data/wdi2000/pdfs/tab1\\_1.pdf](http://www.worldbank.org/data/wdi2000/pdfs/tab1_1.pdf), 28.06.2001

<sup>33</sup> UNCTAD (Hg.), Handbook

<sup>34</sup> Vgl. John H. Jackson, *The World Trade Organization, Constitution and Jurisprudence*, London 1998, S. 54

<sup>35</sup> Vgl. Heinz Hauser/Kai-Uwe Schanz, *Das neue GATT, Die Welthandelsordnung nach Abschluß der Uruguay-Runde*, München 1995, S. 252

<sup>36</sup> Vgl. Jackson, a.a.O. (Anm. 34), S. 54

<sup>37</sup> Für die Schweiz führt kein Weg an Europa vorbei, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 19.07.1999, [http://www.nzz.ch/dossiers/dossiers1999/bilaterale\\_abkommen/bil\\_abk990719pfi.html](http://www.nzz.ch/dossiers/dossiers1999/bilaterale_abkommen/bil_abk990719pfi.html), 26.12.2002.

<sup>38</sup> Hauser/Schanz, a.a.O. (Anm. 35), S. 253

<sup>39</sup> Vgl., Art. XXIV GATT-Vertrag,

[http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/10-24\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/10-24_e.htm), 26.12.2002

<sup>40</sup> Reinhard Rode, *Weltregieren durch internationale Wirtschaftsorganisationen*, Halle 2001, S. 91

<sup>41</sup> Hauser/Schanz, a.a.O. (Anm. 35), S. 255

<sup>42</sup> Vgl., *Die WTO muss reformiert werden*, in: *Die Welt*, 10.11.2001,

<http://www.welt.de/daten/2001/11/10/1110fo294639.htx?search=WTO&searchHILI=1>, 03.01.2003

nicht bereit waren das GATT zu opfern, liegt in der Logik eines Regimes, denn ein Regime hat so lange eine Daseinsberechtigung, so lange es einen Regimebedarf gibt. Der Regimebedarf ist gegeben, wenn die Prinzipien und Grundsätze ohne Kooperation nicht verwirklicht werden können. Der Grundsatz des Welthandelsregimes baut auf dem Theorem der komparativen Kostenvorteile auf, dabei soll der Freihandel für alle beteiligten Staaten die beste Gewähr für rasches Wirtschaftswachstum und allgemeine Wohlfahrtssteigerung bieten.<sup>43</sup> Selbst die USA, als Leader in der sich immer mehr vernetzenden Weltwirtschaft konnten es sich nicht leisten, sich der Gefahr des Merkantilismus auszusetzen. Abhilfe schafften hier die sogenannten Welthandelsrunden, in denen eine weitere Liberalisierung des Welthandels angestrebt und GATT-Vorschriften weiterentwickelt wurden. So betrug 1947 die Durchschnittszollbelastungen 40 Prozent, nach der Uruguay-Runde lagen diese bei 3,9 Prozent.<sup>44</sup> Den Entwicklungsländern wurden seitens der Industrienationen dabei Zugeständnisse gemacht, die es ermöglichen, bestimmte Produkte mit Zöllen zu belegen.<sup>45</sup> Mit Abschluss der Tokio-Runde 1979 und dem in Kraft treten der Ermächtigungsklausel, erlaubte diese den wirtschaftlich schwachen Ländern die Ausnahme von der Meistbegünstigungsregel, einen möglichen Verzicht auf das Inländerprinzip und die Befreiung von der Reziprozität.<sup>46</sup>

In den letzten GATT-Runden stieg die Bedeutung der Verhandlungen zwischen den großen Handelsmächten USA, EU und Japan.<sup>47</sup> Durch die ständige Fortentwicklung der Weltwirtschaft und die Senkung der Zölle auf ein fast vernachlässigbares Niveau geriet das GATT in eine „Schwächephase“.<sup>48</sup> Nach der weitgehenden Beendigung des Zollabbaus stand das GATT nun vor neuen Barrieren, wie in etwa die Zunahme von nichttarifären Handelshemmnissen (Antidumping- und Subventionsmaßnahmen). Nach acht Welthandelsrunden stieß das alte GATT an seine Grenzen, zur Neugestaltung und Überwindung der Hürden wurde ein neues Regime, die WTO gegründet.

Ohne diese Stärke, auf Veränderungen zu reagieren und sich anzupassen, wären aller Wahrscheinlichkeit nur Fragmente zurückgeblieben, obwohl das Regime mit dem Handicap des Stimmgleichgewichts denkbar schwierige Bedingungen hat. Im Hinblick auf die weitgehend zu treffenden Konsensentscheidungen wird es einem Mitglied unter Umständen sehr schwer fallen, alleinige Interessenswahrnehmung über die der Mehrheit zu stellen. Bei einem solchen Szenario ist es günstiger, punktuelle Einschränkungen oder Nachteile in Kauf nehmen, als dem Zorn und dem Misstrauen der Partner ausgesetzt zu sein, was dem eigenen Handel langfristig schadet. Jedoch beinhaltet das Vertragswerk über die Beschlussfassung Ausnahmen, zwingend vorgeschrieben ist die Einstimmigkeit nur im Kernbereich der Meistbegünstigung und Vertragsänderung. Ansonsten ist zwar das erklärte Ziel der Konsens, allerdings bei Nichtzustandekommen sind auch Dreiviertel- bzw. Zweidrittel-Mehrheiten möglich.<sup>49</sup> Daher ist es zum einen verwunderlich und andererseits auch nicht, dass am Ende der Welthandelsrunden tragfähige Ergebnisse erzielt wurden. Aus dem Abstimmungsverhalten und den erzielten Vereinbarungen in den Verhandlungsrunden hat Steinberg zwei Formen herauskristallisiert. Nach Steinberg gibt es innerhalb der WTO „two modalities of bargaining – law-based and power-based – ...“<sup>50</sup>. Bei einer law-based

<sup>43</sup> Vgl. *Jakobeit*, a.a.O. (Anm. 2), S. 262

<sup>44</sup> Vgl. *Senti*, a.a.O. (Anm. 21), S. 219

<sup>45</sup> Vgl. *Richard Senti*, GATT-WTO, die neue Welthandelsordnung nach der Uruguay-Runde, Zürich 1994, S. 46.

<sup>46</sup> Vgl. ebd., S. 62

<sup>47</sup> Vgl. *Ali Sait Yüksel*, Welthandelsorganisation WTO (GATT), Aufgaben/Aktivitäten/EU-Beziehungen, Frankfurt/M. 2001, S. 39

<sup>48</sup> *Rode*, a.a.O. (Anm. 40), S. 82

<sup>49</sup> Vgl. *Senti*, a.a.O. (Anm. 21), S. 133

<sup>50</sup> *Richard Steinberg*, In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO, S.339-374, in: *International Organization* 56, 2002, S. 341



Verhandlung (Abstimmung) sind alle Staaten bemüht, für alle Teilnehmer die bestmögliche Lösung zu erzielen. Dagegen werden die power-based Verhandlungspunkte unter dem Gesichtspunkt der tatsächlichen Machtverhältnisse, er nennt es „invisibly weighting“, abgewickelt. „The decision-making process and generating outcomes that are asymmetrical and may not be Pareto-improving.“<sup>51</sup> Des weiteren differenziert Steinberg die einzelnen Verhandlungsrunden der GATT/WTO in: „... legislative decision making has been primarily law-based and in which it has been primarily power-based.“<sup>52</sup> Formal sind nach dieser Betrachtungsweise alle Mitglieder in der psychologischen Position der Gleichberechtigung bei der Durchsetzung von Reglementarien. Bei der tatsächlichen Umsetzung hingegen kommt es zu einer positiven Asymmetrie für die großen Handelsstaaten.

## Organisationsaufbau der WTO

Die Um- und Durchsetzung von weltweit funktionierenden Marktmechanismen nach den Prinzipien der Gründungsverträge erfolgt mittels dafür vorgesehener Entscheidungsgremien und den dazugehörigen Organisationsstrukturen. Der innere Organisationsaufbau der WTO entspricht einer zweidimensionalen Gliederungsstruktur mit einem Hierarchiemodell und einer darin integrierten zweiten Organisationsstufe, einer gleichgestellten horizontalen Differenzierung zwischen den Handelsfeldern. Das institutionelle Grundschema der WTO ist in den Art. IV (Structure of the WTO) und Art. VI (The Secretariat) der WTO-Vereinbarung (Agreement establishing the World Trade Organization) verankert. An der Spitze der hierarchischen Ebenenstruktur steht als oberstes Organ die „Ministerial Conference“<sup>53</sup> (Ministerkonferenz), die sich aus allen Vertretern der Mitgliedstaaten auf Ministersebene zusammensetzt. Als oberstes Organ der Welthandelsorganisation verfügt die Ministerkonferenz über „eine Art Allzuständigkeit“<sup>54</sup>, „... to take decisions on all matters under any of the Multilateral Trade Agreements, if so requested by a Member, in accordance with the specific requirements for decision-making in this Agreement and in the relevant Multilateral Trade Agreement.“<sup>55</sup>

Untergeordnet schließt sich der „General Council“<sup>56</sup> (Allgemeiner Rat) an, der im Strukturgefüge der Welthandelsorganisation das Kernelement bildet.<sup>57</sup> Der Allgemeine Rat besteht ebenfalls aus allen Vertretern der Mitgliedstaaten, jedoch nicht im Ministerrang. Dieses Gremium nimmt zwischen den Tagungen der Ministerkonferenz dessen Aufgaben wahr und ist dieser in allen Belangen rechenschaftspflichtig.<sup>58</sup> Parallel nehmen die Mitglieder des Allgemeinen Rates die Aufgaben des „Dispute Settlement Body (DSB)“<sup>59</sup> (Streitschlichtungsorgans) und den „Trade Policy Review Mechanism (TPRM)“ (Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitik) wahr. Zur Erfüllung des TPRM tritt der WTO-Rat als Organ des „Trade Policy Review Body (TPRB)“ (Organ zur Überprüfung der Handelspolitik) zusammen.<sup>60</sup> Treten die Mitglieder des Allgemeinen Rates zu einer der vorgenannten Aufgaben zusammen, gelten jeweils separate Vorsitze und Geschäftsordnungen.

Zur Wahrnehmung der handelspolitisch relevanten Aufgaben bedient sich der Allgemeine Rat der dafür vorgesehenen „Councils“ (Räte), die eigens im Zuge der Bildung

<sup>51</sup> Ebd., S. 341

<sup>52</sup> Ebd., S. 341

<sup>53</sup> Vgl. Art. IV: 1, WTO-Vereinbarung

<sup>54</sup> Letzel, a.a.O. (Anm. 29), S. 74

<sup>55</sup> Art. IV: 1, WTO-Vereinbarung

<sup>56</sup> Vgl. Art. IV: 2, WTO-Vereinbarung

<sup>57</sup> Vgl. Senti, a.a.O. (Anm. 21), S. 118

<sup>58</sup> Vgl. Art. IV: 2, WTO-Vereinbarung

<sup>59</sup> Vgl. Art. IV: 3, WTO-Vereinbarung

<sup>60</sup> Vgl. Art. IV: 4, WTO-Vereinbarung

der WTO dafür geschaffen wurden. Dabei wurden bei der Gründung der WTO die genannten Councils in drei Aufgabenfelder gegliedert. Die ursprünglichen Aufgaben des GATT47 gingen in den „Council for Trade in Goods“ (im folgenden als Rat des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen [GATT-Rat] bezeichnet) über. Neu hingegen sind der „Council for Trade in Services“ (Dienstleistungsrat [GATS-Rat]) und der „Council for Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights“ (Rat zum handelsbezogenen Schutz der geistigen Eigentumsrechte [TRIPS-Rat]).<sup>61</sup>

Zur Koordinierung und Aufrechterhaltung der routinemäßigen Geschäftstätigkeit der WTO bedient sich die Organisation eines Sekretariates, dem der Director-General vorsteht. Der Generaldirektor wird von der Ministerkonferenz ernannt. Unter seiner Leitung führt das Sekretariat Beschlüsse der Ministerkonferenz und des Allgemeinen Rates aus. Zu den Hauptaufgaben des Sekretariats zählen die Vorbereitung und Durchführung von Verhandlungen, die Analyse, Darstellung und Veröffentlichung der Welthandelsentwicklung und die Mithilfe bei der Durchführung der Schlichtungsverfahren.<sup>62</sup>

Schwachpunkt in der WTO-Struktur ist das Fehlen einer selbständigen Handlungsfähigkeit des Sekretariats. Die regelmäßig erstellten Papiere über Handelsentwicklung und Praktiken der Mitglieder gelten im Falle eines festgestellten Verstoßes gegen die Prinzipien und Regeln des Handelsregimes nicht automatisch als Anklageschrift.<sup>63</sup> Dabei wäre es von Vorteil das Sekretariat auch mit solchen Möglichkeiten auszustatten. Zum einen gäbe es bei Handelsstreitigkeiten einen unabhängigen und neutralen Akteur, des weiteren erhöht es die Autorität des Handelsregimes. Parallel dazu sinkt die Wahrscheinlichkeit einer Retourkutsche des Adressaten gegen den Beschwerdeführer. Diese Möglichkeit, der Stärkung des WTO-Sekretariats wäre vergleichbar mit einer Revolution, bei der ein hohes Maß an Souveränität der Mitglieder verloren ginge. Solch theoretische Überlegungen sind jedoch sehr praxisfern, wahrscheinlich bei einer Mehrzahl von kleineren Mitgliedsstaaten sogar tragbar, aber für die großen Handelsstaaten momentan nicht vorstellbar. Daher ist und bleibt für die Einleitung des Streitschlichtungsverfahrens ein Beschwerdeführer gegen den Adressaten notwendig.

## Streitschlichtungsverfahren

Das Dispute Settlement Body (DSB) ist ein Spiegelbild für das Funktionieren der WTO, in ihm vereinigen sich alle Elemente, von den Prinzipien, Normen, Regeln bis hin zum Entscheidungselement. Im Organisationsprofil der WTO bildet es ein eigenständiges Organ. Neben den Verhandlungsrunden gilt bei der Durchsetzung des liberalisierten Welthandels das WTO-Streitschlichtungsorgan als das wichtigste Instrument. Die Aufgabe des DSB liegt in erster Linie in der „...Wahrung der Vorteile, die sich aus dem Vertragswerk für den Vertragspartner ergeben.“<sup>64</sup> Des weiteren dient es gleichzeitig dazu, „...aufkeimende Handelskonflikte zwischen den Vertragsparteien rasch anzugehen und beizulegen, um auf diese Weise ein Umsichgreifen und Ausufern von Handelszwisten und Protektionismus zu verhindern.“<sup>65</sup> Welche Stellung und Bedeutung es im neuen Gefüge der WTO gegenüber dem im alten GATT inne hat, veranschaulicht die Anzahl der Streitschlichtungsverfahren vor und nach Gründung der WTO. Waren es im GATT durchschnittlich nur 6 Streitfälle pro Jahr, sind es im verbesserten Verfahren der WTO nahezu 40 Fälle.<sup>66</sup>

<sup>61</sup> Vgl. Art. IV: 5, WTO-Vereinbarung

<sup>62</sup> Vgl. Art. VI, WTO-Vereinbarung und vgl. *Senti*, a.a.O. (Anm. 21), S. 122f.

<sup>63</sup> *Martin Klein*, WTO, IMF, IBRD usw., Koordinationsprobleme zwischen internationalen Wirtschaftsorganisationen, S. 199ff, in: *Martin Klein/Werner Meng/Reinhard Rode* (Hg.), Die neue Welthandelsordnung der WTO, Amsterdam 1998, S. 202

<sup>64</sup> *Senti*, a.a.O. (Anm. 21), S. 136

<sup>65</sup> Ebd., S. 136

<sup>66</sup> Vgl. *Rode*, a.a.O. (Anm. 40), S. 93

Die Hauptdarsteller bei den Handelsstreitigkeiten sind die Industrienationen, die größte Anzahl von Beschwerdefällen sind innerhalb dieser Gruppe zu finden. Rechnet man die Fälle dazu in denen die Industrienationen gegen Staaten sogenannter Schwellenländer Beschwerde führen, sind dies über zwei Drittel aller Fälle (bis ins Jahr 2000 waren es nahezu drei Viertel). In den letzten Jahren nutzten jedoch immer mehr Schwellenländer dieses Mittel, so dass sich das Verhältnis umkehrte, ob dieses Phänomen anhält bleibt abzuwarten. Ursachen für diese Entwicklung sind eine Zunahme bilateraler Nachbarschaftsstreitigkeiten unter den Schwellenstaaten sowie eine Verringerung der Beschwerdeführung seitens der USA und der EU.<sup>67</sup> Trotz dieser neuerlichen Entwicklung sind die Europäische Union und die USA die prägenden Akteure im DSB. In knapp einem Viertel aller Fälle (sowohl Adressat als auch Beschwerdeführer) sind jeweils die USA und EU involviert.<sup>68</sup> Von den bis heute 272 eingegangenen Beschwerden seit dem Bestehen der WTO gehen allein 52 auf das Konto der transatlantischen Handelspartner gegeneinander (in 27 Fällen war die EU Adressat und in 25 die USA).

Wie wirksam oder unwirksam sich das Streitschlichtungsverfahren zwischen den Global Playern des Welthandels darstellt, hat der über Jahre andauernde Streit zwischen der Europäischen Union und den USA um die amerikanischen Foreign Sales Corporation (FSC) verdeutlicht. So erlaubt die Washingtoner Regierung seit 1984 US-Firmen ihre Exportgeschäfte über sogenannte Steueroasen (z.B. Bahamas) abzuwickeln. Mit Hilfe dieser FSC getauften Tochterfirmen können US-Konzerne ihre Waren nach Europa (oder andere Staaten) verkaufen, ohne in den Vereinigten Staaten eigentlich fällige Steuern zu entrichten.<sup>69</sup> Diese Reglementierung des amerikanischen Steuerrechts sieht die EU als verdeckte Staatshilfen an, die US-Konzernen einen ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil verschaffen.<sup>70</sup>

Bereits im Frühjahr 2000 hat das WTO-Schiedsgericht entschieden, dass ein großer Teil dieser US-Exportsubventionen unzulässig sei. Es wurde entschieden, dass die Exportregeln mit Beginn des nächsten Fiskaljahres an das WTO-Reglement angepaßt werden sollten.<sup>71</sup> Daraufhin erließ die US-Regierung im November 2000 ein überarbeitetes FSC-Gesetz, das auf Antrag der EU am 14. Januar 2002 endgültig für WTO-widrig erklärt wurde. Das endgültige Strafmaß, das die EU gegenüber den USA berechtigt entsprechende Sanktionen zu verhängen, wurde im August 2002 festgelegt. Demnach dürfen seitens der EU, Zölle bis zu 100 % des Wertes der betroffenen Ware erhoben werden und diese insgesamt einen Betrag von bis zu 4, 043 Mrd. US-Dollar pro Jahr ausmachen.<sup>72</sup>

Dieser Erfolg eröffnet der EU nun mehrere strategische Möglichkeiten in ihrer Handels- und Wirtschaftspolitik. Möglichkeit eins, die EU nimmt ihr Recht wahr und belegt amerikanische Produkte mit Zoll- und Einfuhrbeschränkungen. Die zweite Variante könnte in Form von großzügigen Zugeständnissen der Europäer an die amerikanische FSC-Gesetzgebung liegen und so analog dazu eine Einigung im Stahl- und Agrarbereich erzielt

---

<sup>67</sup> WTO (Hg.), Dispute Settlement, [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_status\\_e.htm#1995](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm#1995), 05.01.2003. Die Anzahl der Beschwerden seitens der USA und der EU lagen bis 2000 deutlich über 10 Fälle pro Jahr; seit 2000 beträgt die Anzahl durchschnittlich lediglich 3 Fälle pro Jahr. Auch die Beschwerdefälle gegeneinander verringerten sich von 4 Fällen pro Jahr auf zwei.

<sup>68</sup> Von den 272 Streitfällen seit 1995 richteten sich 129 gegen die USA und die EU, aber es wurden auch 125 Beschwerden von den beiden Handelsriesen geführt. Vgl. ebd.

<sup>69</sup> WTO erlaubt Sanktionen in Rekordhöhe gegen USA, in: Die Welt, 31.08.2002, <http://www.welt.de/daten/2002/08/31/0831wi353706.htm?search=USA+WTO&searchHILI=1>, 06.01.2003

<sup>70</sup> Lamy legt Strafzoll-Liste für Waren aus den USA vor, in: Die Welt, 14.09.2002, <http://www.welt.de/daten/2002/09/14/0914wi356382.htm?search=USA+WTO&searchHILI=1>, 06.01.2003

<sup>71</sup> WTO, Exportsubventionen der USA unzulässig, in: Die Welt, 25.02.2000, <http://www.welt.de/daten/2000/02/25/0225wi153813.htm?search=USA+WTO&searchHILI=1>, 06.01.2003

<sup>72</sup> [http://europa.eu.int/comm/trade/miti/dispute/pr130902\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/miti/dispute/pr130902_de.htm), 06.01.2003

werden.<sup>73</sup> Des weiteren ermöglicht der nunmehrige Beschluss des WTO-Schiedsgerichts erhebliches Verhandlungspotential seitens der Europäer in neuen Verhandlungsrunden. Am unwahrscheinlichsten wird daher sein, daß die Europäische Union die USA mit äußerster Konsequenz dazu drängt, ihr FSC-System so zu ändern, daß die betroffenen Großkonzerne in ernsthafte wirtschaftliche Bedrängnis gebracht würden. Dass dieses Szenario nicht erfolgte, hat mehrere Ursachen, zum einen profitieren zahlreiche europäische Konzerne die ihre Unternehmensstruktur transatlantisch ausgerichtet haben, vom US-Steuersystem.<sup>74</sup> Weiterhin wäre es angesichts der engen Verflechtungen zwischen der EU und den USA, sowie der kränkelnden Konjunktur auf beiden Seiten des Atlantiks fatal den Handelsstreit eskalieren zu lassen.<sup>75</sup> Des weiteren wäre eine ebenso harte Gegenreaktion der Amerikaner zu erwarten, um dieses zu vermeiden schlägt die EU in einer ersten Reaktion nach dem Urteil moderate Töne ein: „... die Kommission hat ausschließlich Erzeugnisse ausgewählt, bei denen höchstens 20 % dieser insgesamt in die EU eingeführten Waren aus den USA kommen.“<sup>76</sup>

Daher deutet alles darauf hin, dass die Europäer das FSC-Urteil als taktisches Instrument, d.h. als Verhandlungsmasse und Druckmittel im Streit um Bananen, Hormonfleisch, Agrarsubventionen und im Stahlbereich nutzen werden.<sup>77</sup> Mit diesen sich abzeichnenden taktischen Absprachen zwischen der EU und den USA läuft das Streitschlichtungsorgan Gefahr hierbei vom transatlantischen Handelsgeflecht zerdrückt zu werden. Es nutzt wenig, wenn im Streitschlichtungsverfahren Handelsnachteile angeprangert und verurteilt, aber nicht durch Rechtsgültigkeit verändert werden. Gefällte Urteile werden sowohl von der EU als auch den USA als Verhandlungsmasse und Druckmittel im bilateralen Pareto-Optimum-Spiel eingesetzt. Das Problem des DSB besteht nicht in der Urteilsfindung, eher in der Urteilssprechung. Wie das FSC-Urteil zeigt, bedeutet die Festlegung des Strafmaßes für die WTO eigentlich ein Dilemma. Einerseits muss das Strafmaß hoch genug sein, um protektionistische Gegenmaßnahmen, bei einem unbefriedigenden Urteil für die Europäer, zu vermeiden. Andererseits können die Europäer das hohe Strafmaß für bilaterale Verhandlungszwecke missbrauchen, so dass es zum Nachteil für den Multilateralismus wird. Das Urteil über das Streitschlichtungsverfahren kann deshalb nur lauten, dass es bei kleinen Handelsstreitigkeiten durchaus zweckmäßig ist und die ihm angedachte Funktion erfüllt, jedoch sobald es sich um große Handelsstreitigkeiten der Handelsriesen handelt, stößt das System an seine Grenzen.

## Resümee

Die Ausführungen haben gezeigt, dass die Welthandelsorganisation ohne Frage das momentan sinnvollste und effektivste Instrumentarium für die Gestaltung und Durchsetzung des weltweiten Freihandels darstellt. Auch wenn vielerorts das Handelsregime als schwache und ineffektive Institution gesehen wird, sprechen seine bloße Existenz und die erzielten Erfolge für sich. Dennoch bestehen erhebliche Defizite, die einer Reformierung bedürfen. Trotz des Wissens, dass uneingeschränkter Freihandel Vorteile für alle Beteiligten bringt, hat dieser sich nicht durchsetzen können. Solche theoretischen Überlegungen von uneingeschränktem Freihandel sind bei realer Betrachtung weltfremd. Bei einer radikalen

<sup>73</sup> USA und EU suchen pragmatische Lösung im Streit um Exportsubventionen, in: Die Welt, 16.01.2002, <http://www.welt.de/daten/2002/01/16/0116wi308172.htm?search=USA+WTO&searchHILI=1>, 06.01.2003

<sup>74</sup> Atlantischer Handelsstreit vor neuer Etappe, in: Die Börsen-Zeitung, 16.01.2002, S. 6, <http://www.eabc.org/FSC%202002/media/Boersenzeitung.pdf>, 06.01.2003

<sup>75</sup> WTO verwirft US-Exportsubventionen, in: Financial Times Deutschland, 25.06.2001 <http://www.ftd.de/pw/in/1073483.html?nv=se>, 06.01.2003

<sup>76</sup> [http://europa.eu.int/comm/trade/miti/dispute/pr130902\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/miti/dispute/pr130902_de.htm), 06.01.2003

<sup>77</sup> USA und EU wollen Handelskrieg vermeiden, in: Financial Times Deutschland, 03.05.2002, <http://www.ftd.de/pw/in/1014399068762.html>, 06.01.2003

Umsetzung wären die Veränderungen auf den nationalen Märkten der Mitgliedstaaten des Handelsregimes so gravierend, dass schon allein der Umsetzungsgedanke am innenpolitischen Druck von Verbänden und Lobbyisten scheitern müsste. Der geeignetste Nenner ist für alle beteiligten Parteien ein gemäßigt geregelter Freihandel. Somit scheinen Forderungen, über ein gestärktes Handelsregime die radikale Variante zu wählen, illusorisch. Für das Bestehen und Funktionieren eines Regimes notwendig, „... dass souveräne und auf ihre Autonomie bedachte Staaten sich selbstgeschaffenen Normen und Regeln unterwerfen und diese auch dann respektieren, wenn sie sich für sie als unbequem erweisen.“<sup>78</sup> Eine weitere Stärkung des Regimes hätte einen noch höheren Souveränitätsverzicht für jedes der Mitglieder zur Folge. Mögliche Konsequenz eines solchen Szenarios könnte im schlimmsten Fall das Ende der WTO bedeuten, da eine Reihe von Staaten dem Verlust ihrer Souveränität in der Wirtschafts- und Handelspolitik nicht zustimmen würden. In der Realität kann dies nur bedeuten, dass nur ein Kompromiss aus Freihandel und Staatsinterventionen („embedded liberalism“)<sup>79</sup> in kooperativer Verbindung unter dem Dach der WTO die sinnvollste Variante darstellt.

Wichtiger als die Idee der Umsetzung von uneingeschränktem Freihandel und einer autoritären Stärkung des Handelsregimes sind innere Reformbemühungen. Zweifelsohne sind die bereits erreichten Ergebnisse (Senkung der durchschnittlichen Zollbelastungen) Erfolge des GATT/WTO, lediglich der Weg, der dorthin führte, hat teils einen faden Beigeschmack. Positiv zu bewerten sind hierbei die Welthandelsrunden, die den schrittweisen Abbau der durchschnittlichen Zollbelastungen ermöglichten. Als problematisch anzusehen sind dabei die Abstimmungsmodalitäten und -regeln. Wie bereits dargelegt, sind die Entscheidungen im GATT/WTO konsensorientiert. Offensichtlicher Vorteil dieser Methode ist das damit verbundene Vetorecht, da hier zum einen kleine Staaten davor geschützt werden überstimmt zu werden und zum anderen können vergleichsweise große Staaten ihre Interessen sichern. Nachteil bei dieser Abstimmungsform sind die zeitaufwändigen Verhandlungen und die zum Teil verwässerten Ergebnisse.<sup>80</sup> Überlegungen, alle Abstimmungen über Mehrheitsentscheidungen zu treffen, sind wenig sinnvoll, da beispielsweise Entwicklungsländer eine klare Mehrheit innerhalb der WTO bilden, obwohl diese nur einen Bruchteil der Wirtschafts- und Handelsleistung der Industrieländer haben. Wollte man dieses umgehen, so wäre das nur mit einer differenzierten Stimmengewichtung möglich. Jedoch egal, ob man nach Wirtschaftskraft oder Bevölkerungszahl unterscheidet, es entstünden asymmetrische Mehrheiten mit einem Spannungsbogen zwischen Bevölkerungszahl und Wirtschaftsleistung. Ohnehin zeigen Erfahrungen aus den Welthandelsrunden, dass kleine Staaten selten gegen die Großen votieren, da die Beschlüsse mehr Vorteile für diese Staaten bringen würden als ein Veto.

Das wichtigste und bis dato erfolgreichste Instrument bei der Vermeidung von Protektionismus ist das WTO-Streitschlichtungsorgan. Zur Regelung von Handelsstreitigkeiten werden über eingesetzte Panels Urteile erlassen, die den Beschwerdeführer im Erfolgsfall über den Adressaten zu Sanktionen berechtigen. Von Nachteil für das DSB ist das Fehlen von verbindlichen Rechtsnormen, sowie parallel dazu der Eigenständigkeit des Sekretariats um hier handlungsfähig zu werden. Kritiker befürchten bei der gegenwärtigen Funktionsweise des DSB, dass es als Schauplatz für Handelskriege missbraucht wird. Besonders aufgrund der hohen Anzahl von Handelsstreitigkeiten, die über den DSB zwischen den USA und der EU ausgetragen werden, wollen Kritiker einen transatlantischen Han-

<sup>78</sup> Rittberger, a.a.O (Anm. 5), S. 4

<sup>79</sup> John G. Ruggie, International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, in: Stephan Krasner (Hg.), International Regimes, Ithaca N.Y. 1983, S. 195-231

<sup>80</sup> Susanne Rudisch, Die institutionelle Struktur der Welthandelsorganisation (WTO), Reformüberlegungen, Arbeitspapiere aus dem Institut für Wirtschaftsrecht, Heft 2, 2002, <http://www.wirtschaftsrecht.uni-halle.de/publikationen.htm>, 06.01.2003, S. 25

delskrieg ausgemacht haben. „Trotz dieser angeblichen Differenzen stiegen die EU-Warenexporte in die USA zwischen 1990 und 2000 nach Angaben der Kommission jährlich um durchschnittlich elf Prozent und die US-Einfuhren in die EU um jährlich gut acht Prozent.“<sup>81</sup> Diese Wachstumsraten deuten eher auf das gegenteilige statt auf einen Handelskrieg. Berechtigte Kritik in diesem Punkt hat einzig der Vorwurf des Missbrauchs des DSB als bilaterale Verhandlungsebene. Dieser Vorwurf ist durchaus angebracht, zieht man allerdings die heterogene Mitgliedschaft hinzu, entschärft es die Situation. Denn angesichts der erheblichen ökonomischen Unterschiede zwischen den Mitgliedern und den daraus folgend differenten Interessenlagen bedeutet dies im eigentlichen Sinne ein geteiltes Regime, lediglich mit gleichen Prinzipien, Normen, Regeln und Prozeduren. Bilaterale Absprachen innerhalb gleicher Interessensphären tangieren daher andere Sphären nur bedingt. Paradoxerweise findet der bisherige Erfolg und das Funktionieren der Gesamtstruktur des Handelsregimes seine Begründung in der Unausgeglichenheit der Mitglieder.

---

<sup>81</sup> Alexander *Roitinger*, Streitschlichtung, Viel Lärm um Stahl, in: WTO-News, 6, 2002, [http://www.siaw.unisg.ch/org/siaw/web.nsf/SysWebRessources/wton6pdf/\\$FILE/wton6.pdf](http://www.siaw.unisg.ch/org/siaw/web.nsf/SysWebRessources/wton6pdf/$FILE/wton6.pdf), 06.01.2003, S. 4

## Die Politik der USA in der Doha-Runde

*Marco Schönfelder\**

*“The November meeting of the World Trade Organization in Doha, Qatar, is an opportunity for the world to come together and show that it has not been intimidated by the September 11 terrorist attacks in the United States. [...] We can demonstrate in Doha that even with the differences one would expect from those with individual national interests, we will meet and work for the best interests of all parties. [...] A global trade order based on WTO [World Trade Organization] principles of transparency, predictability, and non-discrimination, levels the trade playing field and gives all countries, especially developing countries, greater opportunities to pincrease their incomes and living standards.”<sup>1</sup>*

### Problemstellung

Die vierte Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO), die vom 9. bis 14. November 2001 in Doha (*Katar*) stattfand, kann als Erfolg gewertet werden. Zum einen hat sie den Beginn einer neuen Verhandlungsrunde eingeleitet, in deren Mittelpunkt entwicklungspolitische Themen stehen - ein Erfolg, der nach dem Scheitern des Beginns einer Millenniumsrunde beim Ministertreffen in Seattle immer unwahrscheinlicher geworden war. Zum andern stärkt das dort beschlossene Verhandlungsprogramm für die nächsten drei Jahre das multilaterale Handelssystem, denn auf der Agenda standen nicht nur weitergehende Liberalisierungen in den Bereichen Dienstleistungen (*GATS*), geistiges Eigentum (*TRIPs*) und Landwirtschaft (*AoA*), sondern auch neue Themen wie Investitionen, Wettbewerb und öffentliche Beschaffung. Durch die beschlossene Aufnahme neuer Mitglieder wie China und Taiwan hat die WTO ihr Ziel, ein weltweites System von Handelsregeln aufzubauen, weiter umgesetzt. Die WTO umfasst jetzt 146 Mitglieder, davon gehören 49 Länder zu der Gruppe der wenig entwickelten Länder (*LDCs*).<sup>2</sup> Weiterhin eröffnet die Doha-Runde die Möglichkeit auf ein besseres Gleichgewicht zwischen Marktliberalisierung und – regulierung.<sup>3</sup>

Insgesamt müssen die Verhandlungen der WTO-Runde bis zum 1. Januar 2005 abgeschlossen sein. Erste Ergebnisse sollen jedoch bereits im September 2003 auf der nächsten WTO-Ministerkonferenz im mexikanischen *Cancun* vorliegen.<sup>4</sup>

Die vorliegende Arbeit „Die Politik der USA in der Doha-Runde“ beschäftigt sich mit dem *fast-track*-Verfahren (Schnellverfahren) in der amerikanischen Außenhandelspolitik und den Zielen der USA in der Doha-Runde. Das *fast-track*-Verfahren gibt dem amerikanischen Präsidenten die Vollmacht, Handelsabkommen auszuhandeln, die der Kongress dann annehmen oder ablehnen, aber nicht mehr verändern kann.<sup>5</sup> Der Schwerpunkt soll auf dem handelspolitischen Entscheidungsprozess der USA liegen. Die veränderten Rahmenbedingungen nach den Terroranschlägen vom 11. September und der Zusammenhang mit der Entwicklung der Doha-Konferenz werden berücksichtigt. Multilaterale Handelsabkommen im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (*General*

---

\* Marco Schönfelder, Student (Diplom Politikwissenschaft), 9. Semester; e-mail: marco.schoefelder@gmx.de.

<sup>1</sup> Deputy Commerce Secretary Samuel Bodman told the Transatlantic Seminar on U.S.-E.U. Relations September 20, 2001, vgl. [www.useu.be/Categories/Trade/100101BodmanUSEUTransAtlanticSeminar.html](http://www.useu.be/Categories/Trade/100101BodmanUSEUTransAtlanticSeminar.html), 1.12.2002

<sup>2</sup> [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/org7\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org7_e.htm), 22.04.2003

<sup>3</sup> Pascal Lamy, Die WTO nach Doha, in: Internationale Politik, Nr.1, 57. Jahrg., 2002, S. 59

<sup>4</sup> [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/dda\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm), 30.11.2002

<sup>5</sup> <http://www.schweizerbauer.ch/news/aktuell/artikel/10911/artikel.html>, 10.12.2002

*Agreement on Tariffs and Trade, GATT*) sind schon seit der Gründung 1947 in Genf fester Bestandteil der amerikanischen Handelspolitik.

Die Grundprinzipien des GATT können wie folgt zusammengefasst werden: Erstens *Liberalisierung*: Abbau von Zöllen und anderen Handelsschranken, Verbot quantitativer Einfuhrbeschränkungen. Zweitens *Meistbegünstigung*: Handelsvorteil, der einem Land gewährt wird, muss allen Vertragspartnern zugestanden werden. Drittens *Gleichbehandlung*: Inländische Güter dürfen gegenüber importierten Gütern nicht bevorzugt werden. Viertens *Gegenseitigkeit*: Gleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten der einzelnen Vertragspartner.<sup>6</sup>

Seit den 80er Jahren haben sich die innen- und außenpolitischen Bedingungen in der amerikanischen Handelspolitik verändert, so dass die Akteure in den USA stärker vor innenpolitischen Problemen stehen, was eine gemeinsam orientierte Außenwirtschaftspolitik erschwert. Außenwirtschaftspolitik, vor allem die Ratifizierung multilateraler Handelsabkommen, sind für die USA nicht mehr nur außenpolitische Aufgabe, sondern vielmehr innenpolitische Herausforderung, was sich nach Abschluss der Ministerkonferenz von Doha in dem Aufleben des amerikanischen Stahlprotektionismus bemerkbar machte.

In der Arbeit soll folgenden Fragen nachgegangen werden: Wie funktioniert das *fast-track*-Verfahren in der amerikanischen Außenhandelspolitik? Welche Rolle innerhalb des Entscheidungsprozesses spielt die Interaktion zwischen Kongress und Präsident? Wie sieht die amerikanische handelspolitische Strategie nach dem 11. September am Beispiel der Welthandelskonferenz in Doha aus? Sind die USA auf der Welthandelskonferenz ein starker oder schwacher Hegemon? Inwieweit gelingt es den amerikanischen Akteuren, die Handelspolitik in ihr globales sicherheits- und machtpolitisches Gesamtkonzept einzuordnen?

## Vorgehensweise

Die Arbeit untergliedert sich in zwei Teile, einem allgemeinem Teil und einem empirisch-analytischen Teil. In einem ersten Schritt soll im Kapitel II das Konzept des Multilateralismus als Modell zur Erklärung der Außenhandelspolitik der USA im globalen Wirtschaftssystem dienen. Der zugrundeliegende theoretische Ansatz ist der neoliberale Institutionalismus, da dieser am weitreichendsten die Interaktionen im Multilateralismus in Bezug auf zwischenstaatliche Handelsabkommen mit Hilfe internationaler Organisationen erklärt. Die Darstellung des neoliberalen Institutionalismus erfolgt vereinfachend und idealtypisch, um ausschließlich die entscheidenden Punkte in Bezug zur amerikanischen Außenhandelspolitik aufzuzeigen. Nachdem die Problematik der amerikanischen Außenhandelspolitik aus einer theoretischen politikwissenschaftlichen Perspektive betrachtet worden ist, wird anschließend das *fast-track*-Verfahren in der amerikanischen Außenhandelspolitik analysiert.

Dies beginnt im III. Kapitel mit der Schilderung des historischen Hintergrundes der Interaktion zwischen Kongress und Präsident. Die Fakten dieser historischen, gesellschaftlichen und politischen Entwicklung in der amerikanischen Außenhandelspolitik sind deshalb von Bedeutung, um das Verhältnis zwischen Präsident und Kongress in Bezug auf die Einführung des *fast-track*-Verfahrens auch nachvollziehen zu können. Daran schließt sich die Entwicklung und Funktion des als *fast-track*-Verfahrens bekannt gewordene Ratifizierungsverfahren an, welches auch eine ausführliche Betrachtung des „*Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002*“ beinhaltet.

Der empirisch-analytische Teil beginnt im IV. Kapitel mit einer kurzen Analyse der Vorgeschichte zur Doha-Runde und den Versuchen der Clinton-Administration, handels-

<sup>6</sup> [http://www.bauernverband.ch/de/tatsachen\\_meinungen/wto/vom%2520GATT%2520zur%2520WTO%2520okt02.pdf+doha+landwirtschaft&hl=de&ie=UTF-8](http://www.bauernverband.ch/de/tatsachen_meinungen/wto/vom%2520GATT%2520zur%2520WTO%2520okt02.pdf+doha+landwirtschaft&hl=de&ie=UTF-8), 10.12.2002



politische Vollmacht für das *fast-track*-Verfahren zu erhalten. Danach wird die amerikanische WTO-Agenda betrachtet. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der amerikanischen handelspolitischen Strategie während der Doha-Runde. Den Abschluss dieses Kapitels bildet die amerikanische handelspolitische Position nach der Doha-Runde. Die Analyse orientiert sich dabei strikt an den in der Problemstellung dargelegten Fragen.

In der abschließenden Schlussbetrachtung stehen noch einmal die weltwirtschaftlichen und innenpolitischen Rahmenbedingungen im Vordergrund. Abgerundet wird die vorliegende Arbeit mit einer zusammenfassenden Charakterisierung, wobei auf die Schwerpunkte dieser Arbeit noch einmal Bezug genommen wird.

### **Der theoretische Ansatz: Multilateralismus**

Als Multilateralismus bezeichnet man ein System zwischenstaatlicher Handels- und Zahlungsabkommen nach dem Prinzip der Meistbegünstigung. Im Gegensatz zum Multilateralismus bezieht sich der Unilateralismus auf die einseitige Handelspolitik eines Landes, d.h. ein Land baut seine Handelsbarrieren einseitig ab, ohne diesen Abbau mit anderen Ländern zu koordinieren oder von ihnen Zugeständnisse zu fordern.<sup>7</sup> In den Welthandelsbeziehungen spiegeln sich multilaterale Abkommen in internationalen Organisationen wie im GATT und seinem Nachfolger, der WTO, wider.

Aus Sicht des neoliberalen Institutionalismus<sup>8</sup> streben Staaten, die als rationale Akteure definiert werden, eine Maximierung ihres wirtschaftlichen Nutzens an. Ziel ist hier mit Hilfe von internationalen Organisationen das Problem des Gefangenendilemmas, das in internationalen Beziehungen besteht, zu reduzieren. So kann z.B. die WTO die Information zwischen den Ländern erhöhen und somit zu einem größeren Vertrauen beitragen. Konflikte können leichter und regelkonformer innerhalb der Organisationen ausgetragen werden. Den Institutionalistinnen zufolge fördern internationale Organisationen die internationale Kooperation und verhindern Konflikte und Krisen.<sup>9</sup> Demzufolge erklärt der neoliberale Institutionalismus den Multilateralismus in internationalen Organisationen wie der WTO mit dem staatlichen Streben nach relativen Gewinnen und mit der Determinierung staatlichen Handelns durch die Anforderungen an das Weltwirtschaftssystem.

Auch die vom US-Präsidenten George W. Bush nach dem 11. September proklamierte „neue Weltordnung“, sollte auf einer multilateralen Kooperationsstruktur aufbauen. Im Zusammenhang mit der Bekämpfung des internationalen Terrorismus schien die US-Regierung nicht nur in sicherheitspolitischer, sondern auch in ökonomischer Hinsicht neue Wege zu beschreiten. Davon profitierte vor allem die Doha-Runde, die weitere Liberalisierung und mehr Sicherheit für alle WTO-Mitglieder am internationalen Handel bringen soll.<sup>10</sup> Allerdings trifft der neoliberale Institutionalismus keine Aussagen über veränderte Machtkonstellationen innerhalb der Welthandelsbeziehung. So können die Institutionalistinnen nicht erklären, warum die USA sich z.B. Mitte der 80er Jahre und nach der „erfolgreichen“ Doha-Runde vom Prinzip des multilateralen Freihandels abwandten. Als hätte keine Doha-Runde stattgefunden, setzten die USA wieder auf eine Außenwirtschaftspolitik des Unilateralismus. Präsident Bush erhob bis zu 30 Prozent Schutzzölle auf Stahlimporte, um die notwendige Strukturanpassung der heimischen Stahlindustrie zu verhindern.<sup>11</sup> So erklärt sich aus unilateralistischer Sicht die Krise des Multilateralismus mit der relativ wirtschaftlichen Schwäche der USA im Verhältnis zu anderen großen Wirtschaftsmächten und

<sup>7</sup> <http://www.weltpolitik.net/sachgebiete/wirtschaft/article/21.html>, 30.11.2002

<sup>8</sup> Vgl. Robert Keohane/Joseph Nye, *Power and Interdependence*, Princeton 1977; vgl. Robert Keohane, *After Hegemony*, Princeton 1984

<sup>9</sup> <http://www.weltpolitik.net/sachgebiete/wirtschaft/article/55.html>, 30.11.2002

<sup>10</sup> Marc Beise, *Kurzer Winter der Vernunft im Welthandel*, in: *Internationale Politik*, Nr. 6, 57. Jahr, 2002, S. 12

<sup>11</sup> Ebd.

der damit verbundenen Veränderung in der amerikanischen Außenhandelspolitik - die Erschließung ausländischer Märkte auf aggressivem Wege.

## Das fast-track-Verfahren in der amerikanischen Außenhandelspolitik

### Historischer Hintergrund

Gemäß der Verfassung der USA steht dem Kongress (Legislative) die handelspolitische Entscheidungskompetenz zu, wogegen dem Präsidenten (Exekutive) nur die Handlungs- und Ausführungskompetenz zusteht. Der Präsident kann laut Verfassung mit dem Ausland Verträge abschließen (*treaty*), unterliegt hierbei aber nach *Art. I Sec. 8 Cl. 3*<sup>12</sup> der Verfassung der Kontrolle durch den Kongress, „indem sie ihm nur gestattet, Verträge mit Rat und Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit des Senats“ abzusegnen.<sup>13</sup> Der Präsident hat allerdings das Problem, die Auffassung der USA bei internationalen Verhandlungen glaubwürdig zu vertreten, wenn die ausgehandelten bi- oder multilateralen Verträge durch den Senat nicht ratifiziert werden. Um die Kooperation zwischen Präsident und Kongress zu verbessern, sah die Verfassung neben dem *treaty* (nachträgliche Genehmigung), das „*congressional executive agreement*“ (Vorausermächtigung) vor, welches schon vor der Verhandlungsrunde durch absolute Mehrheiten von Senat und Kongress genehmigt werden kann.<sup>14</sup> Das Handelsgesetz (*Reciprocal Trade Agreement Act*) wurde 1934 vom Senat verabschiedet und beendete die ausschließliche Zuständigkeit des Kongresses in der amerikanischen Handelspolitik. Die Delegation handlungspolitischer Kompetenzen vom Kongress an den Präsidenten war die direkte Folge der wirtschaftlichen Krise und der steigenden Depression in den USA Anfang der 30er Jahre. Damit hatte Präsident Roosevelt im **voraus** die Erlaubnis zum Abschluss bilateraler Abkommen zur Reduzierung von Zöllen und wurde zur zentralen Entscheidungsinstanz in der Handelspolitik.<sup>15</sup> Mit diesem Schritt begann 1934 „... das goldene Zeitalter der Interaktion zwischen Kongress und Präsident ...“.<sup>16</sup> In der Phase zwischen dem Zweiten Weltkrieg und 1975 wurden 97 Prozent aller internationalen Verträge auf der Basis von „*congressional executive agreement*“ verabschiedet.<sup>17</sup> Die USA waren in dieser Phase „... der Motor für das multilaterale Handelssystem gewesen“, allerdings haben die USA in dieser Zeit immer auch ihre eigenen wirtschafts- und sicherheitspolitischen Interessen verfolgt.<sup>18</sup>

### Entwicklung und Funktion des fast-track-Verfahrens

Anfang der 70er Jahre verloren die USA ihre weltwirtschaftliche Vormachtstellung. Die Ursachen lagen zum einen im Werteverfall des Dollars und zum anderen in der Ölpreiserhöhung, wodurch die USA erstmals seit neunzig Jahren ein Defizit in ihrer Handelsbilanz verzeichneten.<sup>19</sup> Der Kurs der Handelsliberalisierung fand im Kongress nicht mehr die volle Unterstützung und nährte protektionistische Auffassungen. Der primäre Punkt für das Ende der Zusammenarbeit zwischen Präsident und Kongress verschuldete die Exekutive selbst. Präsident Johnson überschritt sein Mandat in der Kennedy-Runde (1962 - 1967), als

<sup>12</sup> Bernhard Kluttig/Karsten Nowrot, Der „Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002“ – Implikationen für die Doha-Runde der WTO, in: Christian Tietje./Gerhard Kraft, (Hg.): Arbeitspapiere aus dem Institut für Wirtschaftsrecht, Heft 7, Halle 2002, S. 6

<sup>13</sup> Maximilian W. Haedicke, Urheberrecht und die Handelspolitik der Vereinigten Staaten von Amerika, München 1997, S. 17

<sup>14</sup> Ebd., S. 20

<sup>15</sup> Kluttig, a.a.O. (Anm. 12), S. 7

<sup>16</sup> Andreas Pfeil, Abschied von der „schnellen Schiene“?, Berlin 2000, S. 41

<sup>17</sup> Haedicke, a.a.O., (Anm 13), S. 21

<sup>18</sup> Pfeil, a.a.O. (Anm. 16), S. 41

<sup>19</sup> Reinhard Rode, Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Halle 2000, S. 74f.

er versuchte, „einen Antidumping Code mit dem Ausland abzuschließen und den sog. American Selling Price abzuschaffen“.<sup>20</sup> Der Kongress hatte für diese nicht-tarifären Handelsschranken jedoch kein Mandat erteilt und lehnte den Vertrag ab, da „... die Implementierung von Verpflichtungen zum Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse in der Regel erhebliche und vor Beginn der Verhandlungen kaum abschätzbare Änderungen der betroffenen nationalen Gesetze erfordert“.<sup>21</sup> Erst acht Jahre später einigten sich Kongress und Präsident auf ein Verfahren für den Abbau von nicht-tarifären Handelsschranken. 1975 trat der „*Trade Act of 1974*“ in Kraft und erlaubte dem Präsident, mit der Unterstützung des Kongresses an internationalen Verhandlungen zum Abbau von Handelsschranken teilzunehmen. Ein Teil des Gesetzes war das *fast-track*-Verfahren, welches die Ratifizierung von nicht-tarifären Handelsschranken regelte und die reibungslose Interaktion von Kongress und Präsident bei den Verhandlungen über weitere Handelsliberalisierungen gewährleistete.<sup>22</sup>

Durch das *fast-track*-Verfahren ermächtigt der Kongress den Präsidenten, innerhalb einer bestimmten Zeitvorgabe Handelsabkommen zu ratifizieren. Weiterhin verzichten die Abgeordneten auf ihr Recht, das Handelsabkommen durch Änderungsanträge inhaltlich zu verändern. Der Kongress behält sich aber das Recht vor, die Implementierung des Abkommens in das innerstaatliche Recht zu genehmigen, indem er das Abkommen als Gesamtpaket annehmen oder ablehnen kann. Innerhalb des Verfahrens können demzufolge sowohl der Kongress als auch der Senat ein „Vetorecht“ einlegen, d.h. „... indem sie im Vorfeld von Verhandlungen kein *fast-track*-Verfahren gesetzlich zur Verfügung stellen, zu Beginn der konkreten Verhandlungen der Anwendung des Verfahrens widersprechen, während der Verhandlung das Mandat entziehen oder der Verlängerung des befristeten Verfahrens nicht zustimmen oder am Ende dem Ergebnis der Verhandlungen im Zustimmungsgesetz nicht zustimmen“.<sup>23</sup> Mit dieser Kompetenzabtretung gewährleistet der Kongress dem Präsidenten bei internationalen Verhandlungen die nötige Autonomie und Glaubwürdigkeit. Als Gegenleistung für die „Freiheiten“ im Verhandlungsprozess verpflichtet sich der Präsident, den Kongress über den Stand der Verhandlungen zu informieren und die einzelnen Interessen und Ziele der Abgeordneten im Handelsabkommen mit einzubeziehen.<sup>24</sup>

Sollte der Präsident die ihm auferlegten Verfahrensregeln innerhalb des *fast-track*-Verfahrens missachten, so schwächt er einerseits seine Verhandlungsposition, nicht aber sein Recht, ein Handelsabkommen als Regierungsabkommen mit nachträglicher Zustimmung durch den Kongress abzuschließen. Das *fast-track*-Verfahren trat zwar 1975 als Bundesgesetz in Kraft, regelt aber nur die internen Verfahrensregeln des Kongresses. Das hat zur Folge, dass sowohl der Senat als auch der Kongress durch Änderungen seiner Verfahrensregeln mit einfacher Mehrheit das *fast-track*-Verfahren modifizieren oder abschaffen könnten.<sup>25</sup>

Mit der Selbsteinschränkung im *fast-track*-Verfahren hat der Kongress einerseits seine Einflussmöglichkeit auf internationale Handelsabkommen und vor allem die Umsetzung in innerstaatliches Recht behalten und andererseits die Verhandlungsposition der USA, ohne die Möglichkeit nachträglicher Vertragsänderungen, gestärkt.<sup>26</sup> Weiterhin erhöht die zeitliche Begrenzung des *fast-track*-Verfahrens den Verhandlungsdruck auf die US-Administration und die Verhandlungspartner für einen positiven Vertragsabschluss innerhalb der Frist. Mit der Einbeziehung des Senats und des Kongresses erreichte das *fast-*

<sup>20</sup> Pfeil, a.a.O. (Anm.16), S. 41f.

<sup>21</sup> Kluttig, a.a.O. (Anm. 12), S. 7

<sup>22</sup> Pfeil, a.a.O. (Anm. 16), S. 42

<sup>23</sup> Baab, GATT und WTO im Recht der USA, Frankfurt/M., 2001, S. 91

<sup>24</sup> Pfeil, a.a.O. (Anm. 16), S. 16

<sup>25</sup> Baab, a.a.O. (Anm. 23), S. 90

<sup>26</sup> Haedicke, a.a.O. (Anm.13), S. 24

*track*-Verfahren eine „intensivere Rückkopplung“ und „breitere demokratische Legitimation“, da die Entscheidungsprozesse innerhalb des Verfahrens transparenter und offener geworden sind.<sup>27</sup>

Durch das *fast-track*-Verfahren hat der Kongress bislang vier wichtige multilaterale und regionale Handelsabkommen verabschiedet: Die Tokio-Runde des GATT 1979, das Freihandelsabkommen mit Kanada 1988, NAFTA (North American Free Trade Agreement) 1993 und die Uruguay-Runde des GATT 1994. In den 90er Jahren ist das *fast-track*-Verfahren und der damit verbundene handelspolitische Entscheidungsprozess in den USA in eine Krise geraten. Die Ratifizierung des NAFTA und der Uruguay-Runde verabschiedete der Kongress nur mit einer knappen Mehrheit. Präsident Clinton versuchte nach seinem Scheitern 1994/95 erneut 1997/98 die handelspolitische Vollmacht inklusive des *fast-track*-Verfahrens vom Kongress zu erlangen. Der Kongress verweigerte eine erneute Zustimmung, was insbesondere an den umstrittenen Themen Umwelt und Arbeitsschutzstandards lag.<sup>28</sup> Damit war Präsident Clinton der erste Präsident seit Gerald Ford, dem der Kongress die handelspolitische Vollmacht und das *fast-track*-Verfahren verwehrte.<sup>29</sup> Das fehlende *fast-track*-Mandat der US-Administration und die damit einhergehende Rechtsunsicherheit bei internationalen Verhandlungen gilt als eine der Ursachen für das Scheitern der Ministerkonferenz 1999 in Seattle.<sup>30</sup>

#### Trade Promotion Authority

Erstmals seit 1994 hatte der Kongress nach acht Jahren den Präsidenten wieder mit weitreichenden handelspolitischen Vollmachten ausgestattet. Der Senat verabschiedete am 1. August 2002, nachdem das Repräsentantenhaus schon zugestimmt hatte, das neue Handelsgesetz. Präsident Bush unterzeichnete den „*Trade Act of 2002*“<sup>31</sup> am 6. August 2002 und damit auch den darin in Division B enthaltenen „*Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002*“<sup>32,33</sup> – was nach Präsident Bush die US-Wirtschaft beleben und die Dominanz der USA im Welthandel sicherstellen wird.

*“In order for me to be effective on trade, I need trade promotion authority. I need the ability to speak with a single voice for our country.”*<sup>34</sup> *“With trade promotion authority, the trade agreements I negotiate will have an up-or-down vote in Congress, giving other countries the confidence to negotiate with us. Five Presidents before me had this advantage, but since the authority elapsed in 1994, other nations and regions have pursued new trade agreements while America's trade policy was stuck in park.”*<sup>35</sup>

Der „*TPA Act 2002*“ ist im Vergleich zu den vorherigen Handelsgesetzen mit konkreteren Verhandlungszielen ausgestattet. Zu Beginn der *TPA* macht der Kongress in **Sec. 2101**: „*Short Title and Findings*“ folgende Feststellung:

<sup>27</sup> Baab, a.a.O. (Anm. 3), S. 91f.

<sup>28</sup> Kluttig, a.a.O. (Anm. 12), S. 9

<sup>29</sup> Pfeil, a.a.O. (Anm. 7), S. 17

<sup>30</sup> Kluttig, a.a.O. (Anm. 12), S. 10

<sup>31</sup> „*Trade Act of 2002*“ (vollständig), vgl. <http://www.sice.oas.org/Trade/tradeact/act1.asp>, 30.01.2003

<sup>32</sup> Die Bush-Administration verwendet statt dem Begriff „fast-track“ (aufgrund seiner negativen Vorgeschichte unter Präsident Clinton) den Begriff „trade promotion authority“ (TPA) – welcher erstmals vom US-Handelsbeauftragten Robert Zoellick am 30. Januar 2001 verwandt wurde. Vgl. Kluttig, a.a.O. (Anm. 12), S. 10

<sup>33</sup> Kluttig, a.a.O. (Anm. 12) S. 13

<sup>34</sup> US-Präsident George W. Bush, vgl. <http://www.ustr.gov/new/2001-12-03-tpa-leadership.htm>, 2.12.2003

<sup>35</sup> US-Präsident George W. Bush, vgl. <http://www.tpa.gov/WH-Pres-TPA-signing.htm>, 2.12.2003

“The expansion of international trade is vital to the national security of the United States. Trade is critical to the economic growth and strength of the United States and to its leadership in the world. Stable trading relationships promote security and prosperity. Trade agreements today serve the same purposes that security pacts played during the Cold War, binding nations together through a series of mutual rights and obligations. Leadership by the United States in international trade fosters open markets, democracy, and peace throughout the world.”<sup>36</sup>

In *Sec. 2102: „Trade Negotiating Objectives”*<sup>37</sup> folgen im *Teil (a)* neun allgemeine Handelsziele („*Overall Trade Negotiating Objectives*“):

1. Verfolgung eines reziproken und gerechten Marktzugangs
2. Reduktion und Ausschaltung von Handelsbarrieren, um Verzerrungen zu verhindern
3. Einführung von Streitschlichtungsverfahren, um die Handelsdisziplin zu verbessern
4. Förderung des Wirtschaftswachstums, um den Lebensstandard anzuheben und mehr Arbeitsplätze zu schaffen
5. Sicherstellung, dass Handels- und Umweltpolitik sich nicht gegenseitig ausschließen
6. Achtung von Arbeitnehmerrechten und den Rechten von Kindern
7. Stärkung von Arbeitnehmer- und Umweltschutz, als Ermutigung für den Handel
8. Reduktion oder Ausschaltung von Handelsschranken für Kleinunternehmen
9. Umsetzung der ILO (International Labour Organization)-Konvention 182 zur Abschaffung der schwersten Form von Kinderarbeit

Im *Teil (b)* folgen die 17 Hauptverhandlungsziele („*Principal Trade Negotiating Objectives*“) der USA bezüglich Handelsschranken und anderer Handelsverzerrungen:

1. „*Trade Barriers and Distortions*“: Reduzierung von Handelsschranken
2. „*Trade in Services*“: Hindernisse für den Handel mit Dienstleistungen beseitigen
3. „*Foreign Investment*“: höheres Schutzniveau für ausländische Investitionen
4. „*Intellectual Property*“: handelsgebundener Schutz von geistigem Eigentum
5. „*Transparency*“: breiter Anwendung des Prinzips der Transparenz
6. „*Anti-Corruption*“: Bekämpfung von Korruption
7. „*Improvement of the WTO and Multilateral Trade Agreements*“: verbesserte Umsetzung von bi- und multilateralen Abkommen, z.B. von der WTO
8. „*Regulatory Practices*“: Überwachung von Regulierungspraktiken ausländischer Regierungen
9. „*Electronic Commerce*“: Sicherstellung der gegenwärtigen Regelungen in Bezug auf elektronischen Handel
10. „*Reciprocal Trade in Agriculture*“: Reziprozität im Agrarhandel – Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit amerikanischer landwirtschaftlicher Erzeugnisse
11. „*Labor and the Environment*“: Durchsetzung von Arbeits- und Umweltschutzmaßnahmen

<sup>36</sup> Sec. 2101 (b) (1),  
vgl. <http://www.sice.oas.org/Trade/tradeact/act7.asp#SEC.%202101>, 30.01.2003

<sup>37</sup> Sec. 2102 Teil (a) - (e),  
vgl. <http://www.sice.oas.org/Trade/tradeact/act7.asp#SEC.%202101>, 30.01.2003

12. „*Dispute Settlement and Enforcement*“: Durchsetzung internationaler Handelsabkommen mit Hilfe von Streitschlichtungsverfahren
13. „*WTO Extended Negotiations*“: WTO-Verhandlungen bezüglich des Handels mit zivilen Flugzeugen
14. „*Trade Remedy Laws*“: Beachtung von Herkunftsregeln in Bezug auf Antidumping, Pflicht- und Schutzgesetze, unfairer Handel (Subventionen)
15. „*Border Taxes*“: Revision der WTO-Regeln in Bezug auf die Behandlung von Außenzöllen
16. „*Textile Negotiations*“: Reziprozität im Textilhandel - Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit amerikanischer Textilerzeugnisse
17. „*Worst Forms of Child Labor*“: Abschaffung der schwersten Form von Kinderarbeit

Weiterhin enthält die *TPA* in *Teil (c)* im Gegensatz zu den bisherigen Handelsabkommen noch 12 Prioritätsbestimmungen („*Promotion of Certain Priorities*“) bezüglich der Wettbewerbsfähigkeit der USA in der Weltwirtschaft:

1. Bessere Kooperation zwischen WTO und ILO
2. Überprüfung von zukünftigen Handelsabkommen in Bezug auf Arbeitsschutzmaßnahmen und der ILO-Konvention 182
3. Überprüfung von zukünftigen Handelsabkommen in Bezug auf Umwelt und Gesundheit, basierend auf wissenschaftlichen Untersuchungen
4. Überprüfung von zukünftigen Handelsabkommen in Bezug auf Umwelt- und Investitionsschutzmaßnahmen
5. Überprüfung von zukünftigen Handelsabkommen in Bezug auf die Auswirkungen auf den amerikanischen Arbeitsmarkt
6. Grundsätzlicher Schutz der Gesundheit, Sicherheit und Verbraucherinteressen
7. Bessere Konsultationen zwischen den Staaten, die mit den USA ein Handelsabkommen unterzeichnet haben
8. Handelsabkommen sollen innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens in Übereinstimmung mit *Sec. 2107 (b) (2) (E)* abgeschlossen sein
9. Der Präsident verpflichtet sich den Kongress über den Verhandlungsstand zu unterrichten.
10. Förderung der Beachtung von multilateralen Umweltschutzabkommen
11. Strafen, die innerhalb des Handelsabkommens verhängt werden, müssen innerhalb von 12 Monaten an den Kongress gemeldet werden.
12. Einführung von Mechanismen zur Überprüfung von Währungsmanipulationen ausländischer Staaten, um Wettbewerbsvorteile zu erlangen

Abschließend enthält die *TPA* in *Sec. 2102 Teil (d)* noch den Hinweis auf die Konsultationsverpflichtung der US-Administration gegenüber dem Kongress und in *Teil (e)* das Festhalten an den Vereinbarungen, die während der Uruguay-Runde geschlossen worden sind.

In der *Sec. 2102 Teil (a) – (c)* der *TPA* werden besonders die weitreichenden Regelungen zum Thema Arbeitnehmer-, Umwelt- und Kinderschutz deutlich. Der Präsident ist daher verpflichtet, im Rahmen der Doha-Runde auf eine Verbesserung vor allem der „*Overall Trade Negotiating Objectives*“ in Punkt 6 und 7, den „*Principal Trade Negotiating Objectives*“ in Punkt 11 und 17 sowie der „*Promotion of Certain Priorities*“ in den Punkten 2, 3 und 4 hinzuarbeiten. Man muss sich allerdings die Frage stellen: „Welche Verhandlungsergebnisse erreicht werden müssen, um den Zielbestimmungen des *TPA Act 2002* zu genügen ...?“<sup>38</sup> Ähnlich verhält es sich auch bei den „*non-trade-issues*“ Umwelt und Handel. Dabei geht es vor allem auch um die in der „*Promotion of Certain Priorities*“ unter Punkt 10 aufgeführte Förderung der Beachtung von multilateralen Umweltschutzab-

<sup>38</sup> Kluttig, a.a.O. (Anm. 12), S. 27

kommen. Insgesamt soll erreicht werden, dass „... durch die Abschaffung von Handelsbarrieren Handel, Umwelt und Entwicklung gleichermaßen profitieren“.<sup>39</sup>

In *Sec. 2103*: „*Trade Agreements Authority*“<sup>40</sup> folgen im *Teil (a)* Vereinbarungen bezüglich der Zollschränken („*Agreements Regarding Tariff Barriers*“) und ermächtigt den Präsidenten im Sinne der USA Zollabkommen mit ausländischen Staaten auszuhandeln. Diese Ermächtigung des Präsidenten gilt nach *Teil (a) (1) (A)* bis 1. Juni 2005 mit der Möglichkeit zur Verlängerung bis 1. Juni 2007. Nach *Teil (a) (1) (B)* ist der Kongress vor der Aufnahme von Verhandlungen durch den Präsidenten zu benachrichtigen. Im folgenden werden im *Teil (b)* noch Vereinbarungen bezüglich Zollschränken und nicht-tarifären Handelsschränken („*Agreements Regarding Tariff and Nontariff Barriers*“) getroffen. Im *Teil (c)* („*Extension Disapproval Process for Congressional Trade Authorities Procedures*“) werden die Einzelheiten für die Verlängerung des *TPA* Verfahrens festgelegt. Im letzten *Teil (d)* („*Commencement of Negotiations*“) wird der Präsident zu Beginn von Verhandlungen mit Staaten in Bezug auf tarifäre- und nicht-tarifäre Handelschranken, die Einfluss auf Sektoren wie Industrie, Dienstleistung, Landwirtschaft, Investitionen usw. haben, aufgefordert.

In *Sec. 2104*: „*Consultations and Assessment*“<sup>41</sup> sind die Konsultations- und Mitteilungspflichten des Präsidenten festgeschrieben. So enthält *Teil (a) (1)* folgende Vorgabe: Der Präsident muss 90 Tage vor Beginn der Verhandlungen dem Kongress Datum und Ziele der bevorstehenden Verhandlung schriftlich mitteilen. Im *Teil (b)* und *(c)* wird noch einmal auf Verhandlungen bezüglich der Landwirtschaft („*Negotiations Regarding Agriculture*“) und der Textilerzeugnisse („*Negotiations Regarding Textiles*“) eingegangen. *Teil (d)* („*Consultation with Congress before Agreements Entered into*“) bestimmt, dass vor Abschluss der Verhandlungen jeder Ausschuss konsultiert werden muss, der von dem Verhandlungsergebnis und der damit verbundenen Implementierung in das amerikanische Recht betroffen ist. Unter *Teil (e)* ist ein Bericht des „*Advisory Committee*“ festgeschrieben. Abschließend ist im *Teil (f)* („*ITC Assessment*“) eine Beurteilung des ITC erforderlich, welches ebenfalls 90 Tage vor und nach Abschluss der Verhandlungen informiert werden muss.

In *Sec. 2105*: „*Implementation of Trade Agreements*“<sup>42</sup> sind die Bestimmung über die Implementierung eines Handelsabkommens in das nationale Recht aufgeführt. Im *Teil (a) (1) (A)* und *(B)* werden erneut allgemeine Bestimmungen zur „*Notification and Submission*“ gemacht. Danach muss der Präsident 90 Tage vor Abschluss des Handelsabkommens den Kongress informieren und seine Absicht dem Bundesregister („*Federal Register*“) melden. Nach Abschluss der Verhandlungen ist der Präsident innerhalb von 60 Tagen verpflichtet, die notwendigen Änderungen des nationalen Rechts dem Kongress mitzuteilen. Im *Teil (b)* („*Limitations on Trade Promotion Authority*“) folgen die Einschränkungen, unter welchen der Kongress die *TPA* stoppen kann. Der Kongress hat das Recht, bei prozeduraler Verletzung der Mitteilungs- und Konsultationspflichten („*For Lack of Notice or Consultations*“) dem Präsidenten die *TPA* zu entziehen, wenn:

*„The President has failed or refused to consult (as the case may be) in accordance with section 2104 or 2105 with respect to the negotiations, agreement, or agreements; guidelines under section 2107(b) have not been developed or met with respect to the negotiations, agreement, or agreements; the President has not met with the Congressional Over-*

<sup>39</sup> Ebd., S. 29

<sup>40</sup> *Sec. 2103 Teil (a) – (d)*,

vgl: <http://www.sice.oas.org/Trade/tradeact/act8.asp#SEC.%202103.>, 30.01.2003

<sup>41</sup> *Sec. 2104 (a) – (f)*,

vgl: <http://www.sice.oas.org/Trade/tradeact/act8.asp#SEC.%202104.>, 30.01.2003

<sup>42</sup> *Sec. 2105 Teil (a) – (c)*,

vgl: <http://www.sice.oas.org/Trade/tradeact/act9.asp#SEC.%202105.>, 30.01.2003

*sight Group pursuant to a request made under section 2107(c) with respect to the negotiations, agreement, or agreements; or the agreement or agreements fail to make progress in achieving the purposes, policies, priorities, and objectives of this title.*"<sup>43</sup>

Abschließend sind in Teil (c) noch die „Rules of House of Representatives and Senate“ festgelegt.

In **Sec. 2106**: „*Treatment of certain trade agreements for which negotiations have already begun*“<sup>44</sup> sind die Bestimmungen für schon abgeschlossene Verhandlungen und die damit verbundenen Änderungen festgelegt. Die **Sec. 2107**: „*Congressional Oversight Group*“<sup>45</sup> regelt die Mitgliedschaft und die Funktion des Kongresses und des Senats. In **Sec. 2108**: „*Additional implementation and enforcement requirements*“<sup>46</sup> werden noch verschiedene Anforderungen und Auswirkungen auf lokale Regierungen sowie Kostenanalysen geregelt. Zum Schluss folgen noch unterschiedlichste Verfahrensregeln in den **Sec. 2109**: „*Committee staff*“<sup>47</sup>, **Sec. 2110**: „*Conforming amendments*“<sup>48</sup>, **Sec. 2111**: „*Report on impact of trade promotion authority*“<sup>49</sup>, **Sec. 2112**: „*Interests of small business*“<sup>50</sup> und **Sec. 2113**: „*Definitions*“<sup>51</sup>.

Mit dieser Entscheidung des Kongresses hat Präsident Bush vor allem bei den Gesprächen während der Doha-Runde „freie“ Hand. Vorausgesetzt er unterrichtet den Kongress frühzeitig und umfassend über die Verhandlungen und erzielt einen Fortschritt bei den in **Sec. 2102 (a) und (b)** aufgelisteten Verhandlungszielen.<sup>52</sup>

## Die Doha-Runde 2001

### Vorgeschichte

Der Streit um die Ratifizierung des NAFTA und der Uruguay-Runde waren die ersten Anzeichen einer Krise im handelspolitischen Entscheidungs- und Willensbildungsprozess der USA. Mit der Ratifizierung der Uruguay-Runde 1994 lief die handelspolitische Vollmacht der Clinton-Administration und damit auch die Garantie des Kongresses aus, Handelsabkommen durch das *fast-track*-Verfahren zu verabschieden. Die handelspolitische Vollmacht blieb Präsident Clinton auch trotz mehrerer Erneuerungsversuche verwehrt. Parteipolitische Ziele waren der Hauptgrund für die Niederlagen im Kongress. Damit waren die USA am Ende der Clinton-Administration in der Außenhandelspolitik handlungsunfähig, wie das Scheitern der WTO-Ministerkonferenz von Seattle 1999 beweist. Aber trotz innenpolitischer Probleme und ansteigenden Haushaltsdefizits hat Präsident Clinton es geschafft, protektionistische Maßnahmen zu verhindern und „dass mit der wieder gewonnenen Wettbewerbsfähigkeit die Neigung zu unilateralen Marktöffnungsinitiativen abnahm“. Die Verweigerung des Kongresses für ein neues *fast-track*-Mandat zeigt, dass die innenpolitische Bereitschaft zur Handelsliberalisierung nicht mehr vorhanden war. Aus diesem

<sup>43</sup> Sec. 2105 Teil (b) (1) (B) (ii) (I) – (IV), vgl: <http://www.sice.oas.org/Trade/tradeact/act9.asp#SEC.%202105.>, 30.01.2003

<sup>44</sup> Sec. 2106, vgl. <http://www.sice.oas.org/Trade/tradeact/act9.asp#SEC.%202106.>, 30.01.2003

<sup>45</sup> Sec. 2107, vgl. <http://www.sice.oas.org/Trade/tradeact/act9.asp#SEC.%202107.>, 08.02.2003

<sup>46</sup> Sec. 2108, vgl. <http://www.sice.oas.org/Trade/tradeact/act9.asp#SEC.%202108.>, 08.02.2003

<sup>47</sup> Sec 2109, vgl. <http://www.sice.oas.org/Trade/tradeact/act9.asp#SEC.%202109.>, 08.02.2003

<sup>48</sup> Sec. 2110, vgl. <http://www.sice.oas.org/Trade/tradeact/act9.asp#SEC.%202110.>, 08.02.2003

<sup>49</sup> Sec. 2111, vgl. <http://www.sice.oas.org/Trade/tradeact/act9.asp#SEC.%202111.>, 08.02.2003

<sup>50</sup> Sec 2112, vgl. <http://www.sice.oas.org/Trade/tradeact/act9.asp#SEC.%202112.>, 08.02.2003

<sup>51</sup> Sec. 2113, vgl. <http://www.sice.oas.org/Trade/tradeact/act9.asp#SEC.%202113.>, 08.02.2003

<sup>52</sup> Kluttig, a.a.O. (Anm. 12), S. 25



Grund war es nach dem Scheitern von Seattle fraglich, ob es in den nächsten Jahren zu weiteren multilateralen Handelsrunden kommen wird.<sup>53</sup>

Mit dem politischen Wechsel 2000 und dem neu gewählten Präsidenten Georg W. Bush, gab es auch wieder eine Rückkehr zu einer multilateralen Handelspolitik. „Solange Nationen ihre Märkte abschotten und es nur für wenige Privilegierte Chancen gibt, wird kein Entwicklungshilfebeitrag je ausreichen. Wenn Nationen ihre Bürger respektieren und ihre Märkte öffnen, in bessere Gesundheitsfürsorge und Bildung investieren, wird jeder Dollar an Hilfe, jeder Dollar an Handelseinnahmen und Inlandskapital effektiver genutzt.“<sup>54</sup>

Für die Handelsliberalisierung wurden nicht nur Verhandlungen auf multilateraler Ebene im Rahmen der neuen Doha-Runde der WTO geführt, sondern die amerikanische Regierung unter Präsident Bush verfolgte hinsichtlich Regionalismus und Bilateralismus eine dreifache Strategie<sup>55</sup>: Erstens, Gespräche werden auf kontinentaler Ebene geführt: Ziel ist die Aushandlung einer Freihandelszone von Alaska bis Feuerland (*Free Trade Area of the Americas, FTAA*) bis 2005. Zweitens, parallel zur FTAA, führt die US-Administration Verhandlungen mit Chile über eine bilaterale Freihandelszone, die 2003 abgeschlossen werden sollen. In regionaler Hinsicht, der dritten Ebene, bekundete Präsident Bush Interesse an einer Freihandelszone mit Zentralamerika (Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama), ohne aber schon einen Zeitpunkt für den Beginn entsprechender Verhandlungen festzulegen.<sup>56</sup> Mit dem vorläufigen Ende der Verhandlungen über die FTAA im April 2001 und in Folge des 11. September 2001 wurde jedoch der Beginn einer neuen WTO-Runde zum primären Ziel der Bush-Administration und verdeutlichte die verstärkte Hinwendung der USA zum Multilateralismus.

### Die amerikanische WTO-Agenda

WTO-Runden haben aus Sicht der USA zwei Funktionen: Sie eröffnen der amerikanischen Wirtschaft neue Absatzmärkte und schwächen innenpolitisch den Einfluss protektionistischer Maßnahmen in den USA. Die Akteure in den USA wurden auf ein gemeinsames Verhandlungsziel eingeschworen und ihnen Gewinne aus dem Abbau von Handelsbeschränkungen versprochen. Die Doha-Runde verfolgt das gleiche Ziel.

Die amerikanische Administration hat in Doha wieder die „*Rolle als Liberalisierungsantreiber*“<sup>57</sup> übernommen und verfolgt primär das Ziel der Marktöffnung, d.h. man strebte einen besseren Zugang für amerikanische Industriegüter, landwirtschaftliche Produkte und Dienstleistungen an. Das Handelsmandat umfasst aber auch den Zusammenhang von „*non-trade-issues*“ wie „*Welthandel und Umweltschutz*“.<sup>58</sup> Aus amerikanischer Sicht wäre eine Erhöhung der Dienstleistungsexporte eine gute Voraussetzung, ihr Handels- und Zahlungsbilanzdefizit auszugleichen.

Weitere Verhandlungspunkte der Bush-Administration waren „... die Abwehr von Barrieren für elektronischen Handel, größere Transparenz bei der öffentlichen Auftrags-

<sup>53</sup> Andreas Falke, Außenhandelspolitik der USA im Licht der neuen Bedrohung, in: Jürgen Wilzewski, Werner Kremp, (Hg.): Weltmacht vor neuer Bedrohung: Die Bush-Administration und die U.S. Außenpolitik nach dem 11. September, Frankfurt, New York, S. 9, vgl. <http://www.awen.wiso.uni-erlangen.de/Lambrech%20-final.doc.>, 10.12.2002

<sup>54</sup> US-Präsident George W. Bush,

vgl. <http://www.uni-kassel.de/fb10/frieden/regionen/USA/doktrin-lang2.html>, 2.12.2002

<sup>55</sup> Fred C. Bergsten, A Renaissance for U.S. Trade Policy?, in: *Foreign Affairs*, 11./12. 2002, S. 90

<sup>56</sup> [http://www.hwwa.de/Publikationen/Wirtschaftsdienst/2002/wd\\_docs2002/wd0204koopmann.pdf](http://www.hwwa.de/Publikationen/Wirtschaftsdienst/2002/wd_docs2002/wd0204koopmann.pdf), 10.12.2002

<sup>57</sup> Reinhard Rode, Optimismus für die Doha-Runde der WTO: Das zänkische atlantische Duopol formiert sich wieder, Halle 2003, S. 2, vgl: <http://www.politik.uni-halle.de/rode>

<sup>58</sup> Kluttig, a.a.O. (Anm. 12), S. 24

vergabe, besserer Schutz geistiger Eigentumsrechte und größere Transparenz der WTO-Verfahren.“<sup>59</sup> Was die amerikanische WTO-Agenda nicht vorsah, waren Punkte „... wie die Reform der Schutzinstrumente (Anti-Dumping, Ausgleichszölle, Schutzklausel), die Behandlung von Investitions- und Wettbewerbsregeln, von Sozial- und Umweltstandards ...“, sowie Regelungen für einen ordnungspolitischen Rahmen des Globalisierungsprozesses.<sup>60</sup> Die Bush-Administration befürwortete also eine Agenda, die sich inhaltlich auf das Kernthema der Marktöffnung konzentriert. Die Marktöffnung bei Waren und Dienstleistungen soll in erster Linie zu mehr Wachstum und mehr Beschäftigung beitragen. Der Bürokratieabbau und die größere Transparenz soll vor allem das Handeln von Unternehmen auf den internationalen Märkten erleichtern.<sup>61</sup> Die führenden amerikanischen Wirtschaftssektoren setzten vor allem auf eine zeitlich überschaubare Agenda, da sie aufgrund ihrer überlegenen Wettbewerbsposition schon über einen ausreichenden Marktzugang verfügen. Aus diesem Grund musste sich die amerikanische WTO-Politik vor allem auf die Akteure zubewegen, die am meisten von einer Marktöffnung profitieren würden. An erster Stelle sind zu nennen, „... der Dienstleistungssektor und die Landwirtschaft, um ein Gegengewicht zur indifferenten alten Industrie, den Gewerkschaften und den Globalisierungsgegnern ...“ zu bewirken.<sup>62</sup>

Der Beginn der Verhandlungen war kompliziert, da die Gegensätze zwischen den USA und der EU am Ende der Clinton-Administration nicht größer hätten sein können. Die EU wollte auf Exportbeihilfen für Agrargüter nicht verzichten und provozierte mit weitreichenden umweltpolitischen Forderungen. Die USA waren am Anfang vor allem gegen eine Marktöffnung für Textilwaren. Die Entwicklungsländer lehnten eine Erweiterung der Doha-Runde auf Umwelt- und Sozialstandards kategorisch ab.<sup>63</sup> Die USA und die EU waren sich besonders in der Auseinandersetzung mit den Entwicklungsländern, in Bezug z.B. auf Patentschutz für pharmazeutische Produkte, uneinig. Ein weiterer Streitpunkt war insbesondere der Umfang der WTO-Runde. Die folgende schematische Darstellung von Falke spiegelt die Verhandlungsposition der drei wichtigsten Akteure (USA, EU, Entwicklungsländer) vor der WTO-Runde wider:<sup>64</sup>

#### Verhandlungsposition vor Doha

Verhandlungspunkt	Einstellung US	Einstellung EU	Entwickll.
Marktzugang Güter	Ja	Ja	Ja
Dienstleistung	Ja	Ja	Ja (?)
Landwirtschaft	Ja	Ja (?)	Ja
Umwelt	Nein	Ja	Nein
Wettbewerb	Nein	Ja	Nein
Investitionen	Nein	Ja	Nein
Schutzverfahren	Nein	Ja (?)	Ja
TRIPs/ Pharma	Nein	Ja (?)	Ja

Aus den Verhandlungspositionen vor Doha wird deutlich, dass die EU in allen Fragen eine Einigung anstrebte und in den Fragen Umwelt, Wettbewerb und Investitionen im Konflikt mit den Entwicklungsländern stand. Durch das anspruchsvolle Mandat der EU war sie am stärksten von einer Isolierung bedroht. Die USA verfolgten eine Taktik der Zurückhaltung,

<sup>59</sup> Falke, a.a.O. (Anm. 53), S. 12

<sup>60</sup> Ebd., S. 15

<sup>61</sup> Lamy, a.a.O. (Anm. 3), S. 59

<sup>62</sup> Falke, a.a.O. (Anm. 53), S. 15

<sup>63</sup> Beise, a.a.O. (Anm. 10), S. 12

<sup>64</sup> Falke, a.a.O. (Anm. 53), S. 17

um der EU die umfangreichen Mandatsverhandlungen zu überlassen. Weiterhin bestand in den oben erwähnten Fragen mit den Entwicklungsländern Einigung. Das primäre Ziel der USA war, nicht für ein erneutes Scheitern der WTO-Runde verantwortlich gemacht zu werden. In der Folge des 11. September und der geschickten Verhandlungstaktik des US-Handelsbeauftragten Robert Zoellick, der das Wohlwollen wichtiger Staaten bzw. Staaten-Gruppen nicht verlieren wollte, war ein Kompromiss in Doha jedoch möglich.

“The United States has made far-reaching proposals in agriculture and services and we are keeping our pledge to work actively in the areas of intellectual property protection and access to medicines, ... who reiterated that the United States will continue to play a central role in the negotiations. We have led by example in strengthening technical assistance and capacity building programs - both at the WTO and bilaterally.”<sup>65</sup>

Sieht man sich die Ergebnisse der erfolgreichen Ministerkonferenz in Doha an, so wird deutlich, dass die im Vergleich zu Seattle bessere Vorbereitung eine entscheidende Rolle gespielt hat. Die Vorbereitungsphase für Doha war geprägt durch einen konstruktiven Vermittlungsprozess zwischen allen Akteuren. Aus dem Verhandlungsergebnis wird ersichtlich, dass sich die EU und die Entwicklungsländer in den zwei Fragen Umwelt und Schutzverfahren gegen die USA durchgesetzt haben. Die drei strittigen Fragen zwischen der EU und den Entwicklungsländern blieben allerdings unbeantwortet und wurden auf die WTO-Ministerkonferenz 2003 in *Cancun* verschoben. Die folgende schematische Darstellung von Falke spiegelt die Verhandlungsposition der drei wichtigsten Akteure nach Doha wider:<sup>66</sup>

#### Ergebnisse von Doha

Verhandlungspunkt	Ergebnis	„Sieger“	„Verlierer“
Marktzugang Güter	Ja	-	-
Dienstleistung	Ja	-	-
Landwirtschaft	Ja (?)		
Umwelt	Ja	EU	USA
Wettbewerb	Noch nicht		
Investitionen	Noch nicht		
Schutzverfahren	Ja	3. Welt	USA
TRIPs/ Pharma	Ja	3. Welt (?)	EU+USA

Diese Darstellung macht deutlich, dass die USA sich mehr als erwartet auf die EU und die Entwicklungsländer zu bewegt hat. Die USA haben mit ihrem Vorschlag eines stufenweisen, weltweiten, völligen Zollabbaus bis 2015 eine unerwartete Dynamik in die Verhandlungen gebracht.<sup>67</sup> Dieser sollte auch den bislang abgeschotteten Textilsektor betreffen. Die USA sind von ihrem alten Ansatz abgerückt, Zollverhandlungen nur in einzelnen Sektoren mit US-Export-Interessen zu führen. Die USA wollen ehrgeizige Zollsenkungen nach einer allgemeinen Formel für alle Produkte ohne Ausnahme. Diese Forderung nach Zollsenkung für alle WTO-Mitglieder, insbesondere für die Entwicklungsländer, ist jedoch in dieser Form nicht ganz realistisch. Der Ansatz der Amerikaner ist deshalb in Genf von

<sup>65</sup> US-Handelsbeauftragter Robert Zoellick, vgl: <http://usinfo.state.gov/topical/econ/wto/02071904.htm>, 2.12.2002

<sup>66</sup> Falke, a.a.O. (Anm. 53), S. 19

<sup>67</sup> Rode, a.a.O. (Anm. 19), S. 9

den Entwicklungsländern abgelehnt worden. Die USA ermöglichten der EU mit ihrer Verhandlungstaktik und Kompromissbereitschaft ihr Gesicht zu bewahren, indem sie z.B. in der Frage Umweltschutz nachgab und die Entwicklungsländer zur Unterstützung bewegte. Im Gegenzug haben die USA einer Überprüfung der Anti-Dumping-Bestimmungen zugestimmt, was wiederum mit hohen innenpolitischen Kosten für die USA verbunden war.<sup>68</sup> Die EU wird politisch nicht länger um eine Reform ihrer Agrar- und Fischereipolitik herumkommen. Die relativ verbindlichen Zusagen für technische Hilfe können von den Entwicklungsländern genutzt werden, um die Welthandelsordnung aktiver mitzugestalten und stärker von ihr zu profitieren. Bisher kann man jedoch noch nicht den erhofften Ansatz einer Doha-Entwicklungsrunde erkennen.<sup>69</sup>

Der Erfolg von Doha ist auf die Entschlossenheit der Bush-Administration, bei Handelsfragen weiterzukommen, zurückzuführen und wurde schnell durch die Kompromissbereitschaft deutlich. Die Ereignisse vom 11. September, gerade zwei Monate vor dem Ministertreffen in Doha, waren auch ein Schock für die Weltwirtschaft und machten deutlich, dass ein Misserfolg in Doha zu einer Periode des Protektionismus führen könnte. Dies wiederum hätte zu einem andauernden Schaden, mit Auswirkungen auf das Wirtschaftssystem, geführt. Doch die USA verfolgten in Doha eine Strategie, die sie in die Lage versetzen, in einer kritischen Phase Unterschiede zurückzustellen und wirkungsvolles „leadership“ zu zeigen.<sup>70</sup> Die USA entschieden sich klar für multilaterale Lösungen und haben die damit verbundenen innenpolitischen Probleme ignoriert. Die USA haben sich auf der Welthandelskonferenz als starker Hegemon (*leader of the pack*) präsentiert, der aus einer Position der Stärke heraus auf Kompromisse eingehen konnte, die zur Stabilität des multilateralen Systems beitragen. Durch die nachhaltigen amerikanischen Bemühungen, die Doha-Runde zum Erfolg werden zu lassen, kann man das Ergebnis von Doha als erfolgreichen Versuch der USA werten, die Handelspolitik in ihr globales sicherheits- und machtpolitisches Gesamtkonzept einzuordnen.

### **Die amerikanische Position nach Doha**

Der Erfolg von Doha hielt nicht lange an. Ein halbes Jahr nach Doha hat die Bush-Administration zunächst für drei Jahre Zölle auf Stahlimporte in die USA von bis zu 30 Prozent verhängt, um der maroden Stahlindustrie in den USA die Gelegenheit zu bieten, sich an den Weltmarkt anzupassen. Damit folgt sie weitgehend den Empfehlungen der amerikanischen International Trade Commission. Ausdrücklich ausgenommen von den Zöllen sind Stahlimporte aus Entwicklungsländern, die allerdings nur einen Anteil von drei Prozent der gesamten Stahlimporte der USA ausmachen, sowie - wegen der NAFTA - Importe aus Mexiko und Kanada. Obwohl die Regierung laut Artikel 201 des US-Handelsgesetzes von 1974 das Recht hat, Zölle zu erlassen, um ernsthafte Schäden von der heimischen Industrie abzuwenden, stellt diese Politik aller Wahrscheinlichkeit nach einen Verstoß gegen die von den USA mitunterzeichneten Regeln der WTO dar.<sup>71</sup> Die EU hatte in einer Erklärung den amerikanischen Beschluss verurteilt und eine Beschwerde bei der WTO angekündigt. Weiterhin erhob die EU selbst Zölle auf Stahlimporte, damit Drittländer mit ihren Stahlprodukten, die sie nun nicht mehr in den USA absetzen können, nicht den europäischen Markt überfluten.

Die strukturellen Probleme der amerikanischen Stahlindustrie werden durch die Zölle jedoch nicht gelöst. Vielmehr wird die Steigerung der angeschlagenen internationalen Wettbewerbsfähigkeit der US-Stahlindustrie hinausgezögert. Nach Falke wird eine

<sup>68</sup> Falke, a.a.O. (Anm. 53), S. 20

<sup>69</sup> Rode, a.a.O. (Anm. 19), S. 9

<sup>70</sup> <http://www.usembassy.de/duesseldorf/wirtschaftsmin011802.htm>, 2.12.2002

<sup>71</sup> [http://www.nadir.org/nadir/periodika/jungle\\_world/\\_2002/13/22a.htm](http://www.nadir.org/nadir/periodika/jungle_world/_2002/13/22a.htm), 10.12.2002

Konsolidierung und Modernisierung der US-Stahlindustrie „... durch fehlenden Zugang zum Kapitalmarkt, das amerikanische Konkursrecht, kartellrechtliche Bestimmungen, Bundesgarantien für die Produzenten und die immensen Kosten für Pensions- und Gesundheitsleistungen für ausgeschiedene Stahlarbeiter (*legacy costs*) verhindert“.<sup>72</sup> Weitere protektionistische Interessengruppen (z.B. im Textilsektor) könnten durch den Erfolg der Stahllobby (traditionell demokratisch wählend, doch in der Präsidentschaftswahl 2000 mehrheitlich Bush unterstützend) ermutigt werden und ebenfalls um vermehrten Importschutz nachfragen.<sup>73</sup> So hat die Agrarlobby ebenfalls reagiert und Mitglieder des Repräsentantenhauses gedroht die *TPA* nicht zu unterstützen, wenn „... die Subventionen für die Farmer im Rahmen der sogenannten „*Farm Bill*“ ...“ nicht ebenfalls erhöht werden.<sup>74</sup> Einige Demokraten und Gewerkschafter wurden ebenfalls durch Zugeständnisse im Bereich des Arbeitnehmerschutzes gewonnen.<sup>75</sup> So scheinen die Zollerhebungen Teil eines politischen Geschäfts mit dem Kongress zu sein. Denn Präsident Bush hat am 6. August 2002 die Zustimmung des Parlaments für die sehr weitgehende Handelsvollmacht *TPA* bekommen und damit einen entscheidenden Schritt nach vorn gemacht. Aber er hat offenbar die Zusage nur bekommen, weil er die Stahlimporte mit Schutzzöllen belegt hat und den Farmern weitere Subventionen zugestand.<sup>76</sup> So bedankte sich Präsident Bush auch bei beiden Parteien im Kongress für ihre Unterstützung:

“... And I want to thank both members of the United States Congress, one Democrat, one Republican, who put their country ahead of their parties to do what was right for the people of this country. You two deserve a lot of congratulations.”<sup>77</sup>

Die Entscheidung über *TPA* hing vor allem von republikanischen Abgeordneten aus Stahl produzierenden Bundesstaaten ab, „deren politisches Überleben von einer stahlfreundlichen Politik abhängt“. Im Zusammenhang mit dieser Frage stand für die Republikaner auch die Mehrheit bei den Kongresswahlen 2002 auf dem Spiel. So sollen die Importzölle auf Stahl eine Branche schützen, die für Präsident Bush vor allem innenpolitische Bedeutung hat.<sup>78</sup> Mittlerweile haben die USA aber mehr als 50 Prozent der europäischen Stahlhersteller von den Strafzöllen ausgenommen. Im Juli 2002 hatte die EU die Anwendung eigener Strafzölle bereits zum ersten Mal verschoben.<sup>79</sup> Damit war ein Kompromiss hergestellt und eine Ausweitung der Protektion im Stahlsektor und ein Handelskrieg mit der EU gebannt.

## Schlussbetrachtung

Auf der Ministerkonferenz in Doha wurde deutlich, dass ein politischer Grundkonsens zwischen den Teilnehmern vorhanden war und dass das System der multilateralen Handelsregeln in einer neuen Welthandelsrunde weiterentwickelt werden muss. Dass Doha ein Erfolg war, basierte nicht nur auf dieser Erkenntnis, sondern war ganz wesentlich auch die Folge des 11. September. Denn der 11. September machte allen maßgeblichen Ländern der Erde klar, dass ein positives Zeichen gesetzt werden muss. Doha war die erste große internationale Konferenz danach und man spürte in Doha den gemeinsamen Willen, dass man,

<sup>72</sup> Falke, a.a.O. (Anm. 53), S. 22

<sup>73</sup> [http://research.credit-suisse.ch/de/publications/spotlight/pdf/spotlight\\_stahl\\_2.pdf](http://research.credit-suisse.ch/de/publications/spotlight/pdf/spotlight_stahl_2.pdf)

<sup>74</sup> Kluttig, a.a.O. (Anm. 12), S. 31

<sup>75</sup> Rode, a.a.O. (Anm. 19), S. 10

<sup>76</sup> Bergsten, S. 91f.

<sup>77</sup> US-Präsident George W. Bush, vgl. <http://www.tpa.gov/WH-Pres-TPA-signing.htm>, 2.12.2002

<sup>78</sup> Falke, a.a.O. (Anm. 53), S. 22

<sup>79</sup> <http://www.ftd.de/pw/in/1032946097037.html?nv=cpm>, 10.12.2002

ungeachtet aller Teilprobleme, zum Erfolg kommen muss. Mit dem Abschluss von Doha haben vor allem die USA unter Beweis gestellt, dass sie eine zukunftsweisende und nachhaltige Handelspolitik im Sinne des Multilateralismus verfolgen. Die USA spielten in Doha eine zentrale Rolle und handelten unter schwierigen innenpolitischen und weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Die USA haben mit ihrer Hinwendung zu mehr Kooperationsbereitschaft während der Ministerkonferenz und der besseren Einbindung der Entwicklungsländer ihr Primärziel erreicht: die Stärkung der Anti-Terror-Koalition und die Stabilisierung des internationalen Systems.<sup>80</sup>

Deutlich wird, dass die innenpolitische Durchsetzbarkeit von multilateralen Handelsabkommen in den USA vor allem von drei Faktoren abhängt: Erstens, von dem positiven Einsatz des Präsidenten; zweitens, von den Mehrheitsverhältnissen im Kongress und drittens, in welchem Umfang die Themen Arbeitnehmer-, Umwelt- und Kinderschutz im Ratifizierungsverfahren eine Rolle spielen. Je mehr die US-Administration die drei Faktoren zu ihren Gunsten entscheiden kann, desto höher sind die Chancen der USA, Handelsabkommen unter dem *fast-track*- bzw. *TPA*- Verfahren zu ratifizieren.<sup>81</sup>

Die verstärkte Verflechtung der US-Wirtschaft mit der Weltwirtschaft und deren zunehmende Abhängigkeit vom Außenhandel hat den Wettbewerb in der US-Binnenwirtschaft ansteigen lassen und einige Strukturdefizite aufgezeigt. Die Vorgabe von Verhandlungszielen für das *fast-track*- bzw. *TPA*- Mandat zeigt die zunehmende Politisierung der US-Außenhandelspolitik. Die Außenhandelspolitik der USA wird somit zum zentralen Thema, da die Rückkopplungseffekte auf die Binnenwirtschaft unübersehbar sind und somit jeden Amerikaner und dessen Abgeordneten betreffen. Letztendlich werden die Entscheidungsprozesse im amerikanischen System langsamer und Kompromisse immer schwieriger, wie der Stahlprotektionismus und die „*Farm Bill*“ zeigten.<sup>82</sup>

So bleibt festzuhalten: Der erfolglose Versuche den Entwicklungsländern Marktzugang zu verschaffen ist auf die Subventionspolitik der beiden „*Big Player*“ zurückzuführen und muss als das zentrale Hindernis der Doha-Runde bewertet werden. Sowohl die USA als auch die Europäische Union sind eher dazu geneigt ihre Subventionspolitik und protektionistische Maßnahmen zu verstetigen denn abzubauen. Das gilt ganz besonders für die „*Farm Bill*“ der USA und das gilt natürlich auch für die nicht besonders ambitionierten Ziele innerhalb der EU Subventionen einzudämmen. Gerade die Agrarsubvention der EU stellen den schwierigsten Punkt im Verhandlungspoker dar. Als Folge davon entsteht ein Glaubwürdigkeitsproblem in der Verhandlungsposition der EU. Das Problem ist, dass diese massive Glaubwürdigkeitslücke zwischen den Entwicklungsländern und den Industrieländern ohne Zugeständnisse nicht kleiner werden kann. Von daher sehe ich auch sehr skeptisch auf *Cancon*, auf die nächste Ministerkonferenz, weil man davon ausgehen kann, dass dieser Grundkonflikt weiterhin die Verhandlungsprozesse innerhalb der WTO sehr stark dominieren wird. Aus diesem Grund sind mit Sicherheit auch bis *Cancon* keine Fortschritte vor allem seitens der EU zu erwarten.

Von Bedeutung scheint mir die Tatsache, dass die vergangenen Handelsrunden primär Zollsenskrundungen waren und *Gifts* verteilt wurden. Zwar wurden diese nicht gleichmäßig über die Welt verteilt, aber das kann man wohl auch nicht erwarten. Daher sollte man sich bei den zukünftigen Welthandelsrunden nicht übernehmen und deutlich machen, dass man die Themen Sozialstandards, Investitionsübereinkommen usw. nicht mit der gleichen Geschwindigkeit behandeln kann wie das Thema weiterer Zollsenskrundungen. Insgesamt wurde in Doha die Grundlage für eine zukunftsfähige, nachhaltige Ausgestaltung der Welthandelsordnung gelegt und es wurde auch eine neue Qualität der Verhandlung erreicht, die sich allerdings in der Folge (*Cancon*) erst noch beweisen muss bzw.

<sup>80</sup> Falke, a.a.O. (Anm. 53), S. 27

<sup>81</sup> Pfeil, a.a.O. (Anm. 16), S. 28

<sup>82</sup> Baab, a.a.O. (Anm. 23), S. 92

weiter beweisen muss. Aus diesem Grund ist die Doha-Runde ein wichtiger Baustein für die weitere Gestaltung der Globalisierung auf multilateralem Wege. Das Ziel der USA muss sein, weiter einen positiven Beitrag zur globalen Welthandelspolitik zu leisten, die eine aktive Gestaltung der Globalisierung durch ihre Außenwirtschaftspolitik gewährleistet. Die WTO und speziell die Doha-Runde können nur der Anfang auf diesen steinigem Weg sein.

## Die WTO-Politik der Europäischen Kommission

*Christian Malordy*\*

In der Zeit vom 09. - 14.11.2001 fand in Doha, der Hauptstadt des Emirats Katar, die vierte Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation statt. Erstmals wurde in diesem Zusammenhang nicht mehr wie bisher von einer „Welthandelsrunde“ gesprochen, sondern von einer „Entwicklungsagenda“. Man wollte damit die Aufmerksamkeit auf den veränderten Rahmen der globalen Ordnung lenken. Indem man sich von dem schwerfälligen und unzureichenden Begriff der „Handelsrunde“ trennte, gab man gleichzeitig die neue Richtung vor, in die sich die Arbeit der WTO bewegen sollte. Weg von einer bloßen Plattform der Handelsliberalisierung, hin zu einer multilateralen Organisation, die wesentliche Bereiche der globalen Ordnung bestimmt. Der Aufgabenbereich der neuen Entwicklungsagenda der WTO erstreckt sich dabei über die Förderung von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung, Armutsbekämpfung bis hin zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklungspolitik. Mit der Reformierung ihrer zuständigen Aufgabenbereiche will die WTO ihre Rolle in dem Global Governance-Prozess unterstreichen und ausbauen.<sup>1</sup>

Ausgehend von dem Modell einer locker vernetzten Weltwirtschaftsregierung in Verbindung mit der Theorie gruppenhegemonialer Stabilität sollen mit dieser Arbeit die Governanceleistungen der WTO untersucht werden. Besondere Aufmerksamkeit fällt hierbei auf die Rolle der Kommission, als europäisches Exekutivorgan sowie europäische Interessenvertretung während der Verhandlungen. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen die von der Kommission gesetzten Agendaschwerpunkte sowie ihre verfolgten Ziele innerhalb der Doha-Runde.

Es ist zu vermuten, dass die Europäische Union bemüht sein wird, mit ihrer Politik im Rahmen der Doha-Entwicklungsagenda ihre gruppenhegemoniale Stellung zu festigen, um dadurch die globale Rolle der EU zu stärken. Dabei wird einerseits, in Anlehnung an die Theorie der gruppenhegemonialen Stabilität, davon ausgegangen, dass die Europäische Union sich ihrer zentralen Stellung bewusst und andererseits auch bereit ist diese Position zu benutzen, um das WTO-Regime nach ihren Vorstellungen zu gestalten. Diese Prämisse basiert zum einen auf dem Modell einer locker vernetzten Weltwirtschaftsregierung, in der sich die Staaten- und Gesellschaftswelt gegenseitig durchdringen und dabei der Intergouvernementalismus über etablierte internationale Regierungsorganisationen wirkt.<sup>2</sup> Zum anderen liegt ihr die Annahme der Theorie hegemonialer Stabilität zugrunde, wonach ein Hegemon bestrebt ist, seine Vormachtstellung durch die Etablierung von Regimen zu verfestigen.<sup>3</sup>

Um diese gestellte Aufgabe adäquat bearbeiten zu können, ist der folgende Aufsatz in einen theoretischen und einen empirischen Teil untergliedert. Dabei befasst sich das erste Kapitel mit den Grundlagen der Theorie hegemonialer Stabilität. Hierbei stehen vor allem die charakteristischen Merkmale der Theorie im Mittelpunkt der Betrachtung. Im weiteren Verlauf soll dann auf die Funktionen einer hegemonialen Gruppe eingegangen

---

\* Christian Malordy, Student (Diplom Politikwissenschaft), 8. Semester; e-mail: malordy@gmx.de

<sup>1</sup> Vgl. Pascal Lamy, „Das multilaterale Handelssystem und Global Governance nach Doha“, in: [http://europa.eu.int/comm/trade/speeches\\_articles/spla86\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/speeches_articles/spla86_de.htm), 07.01.03

<sup>2</sup> Vgl. Reinhard Rode, Weltregieren durch internationale Wirtschaftsorganisationen, Halle/Saale 2001, S. 20ff.

<sup>3</sup> Vgl. Barry Eichengreen, Hegemonic Stability Theories of the International Monetary System, in: Richard N. Cooper, Can Nations Agree? Issues in International Economic Cooperation, Washington, D.C. 1989, S. 257



werden, um abschließend die Beziehung zwischen der Hegemonie einer Gruppe und der internationalen Ordnung zu betrachten. Den theoretischen Grundlagen des ersten Kapitels folgend soll im zweiten Kapitel eine Beziehung zwischen der Theorie und der Praxis hergestellt werden, indem zunächst auf die Rolle der Europäischen Kommission in der Verhandlungsrunde eingegangen wird, um im Anschluss die europäischen Ziele innerhalb der Entwicklungsagenda näher zu erläutern. Abschließend wird die Governanceleistungen der EU als zentraler Akteur innerhalb der WTO untersucht.

Im abschließenden Fazit werden noch einmal die Zwischenergebnisse einzelner Abschnitte zusammengefasst, um sie in einen direkten Bezug zu der eingangs erwähnten Aufgabenstellung zu setzen.

## **Modell und Theorie einer gruppenhegemonialen Stabilität**

Um die Theorie einer hegemonialen Stabilität verständlich darlegen zu können wird zunächst ein Modell benötigt, welches alle beteiligten Akteure und Prozesse einer weltwirtschaftlichen Regierungsleistung abbildet. Zu diesem Zweck erfolgt einleitend zu diesem Kapitel die Vorstellung eines liberalen Modells einer Weltwirtschaftsregierung. In einem zweiten Schritt folgt anschließend die inhaltliche Ausfüllung des Modells mit der Theorie hegemonialer Stabilität.

Das Konzept der Hegemonie und die mit ihr verbundene Theorie der hegemonialen Stabilität wird von den Vertretern der Internationalen Politischen Ökonomie (IPÖ) primär aus der Sicht wirtschaftspolitischer Relevanz analysiert. Im Mittelpunkt der Betrachtung steht dabei der Zusammenhang zwischen Charakter und Funktionsweise einer hegemonialen Ordnung und der Stabilität des Weltwirtschaftssystems. Weiterhin wird die Rolle hegemonialer Staaten als Anbieter öffentlicher Güter, sogenannter „public goods“, und im Hinblick auf die Entstehung von Regimen mit ihren spezifischen Normen, Regeln und Institutionen untersucht. Der Aspekt des Ausmaßes zwischenstaatlicher Kooperation bildet dabei einen Schwerpunkt.<sup>4</sup>

In Anlehnung an das von den Vertretern der IPÖ bereitgestellte Konzept der Hegemonie soll im weiteren Verlauf dieses Kapitels auf die charakteristischen Merkmale der Theorie gruppenhegemonialer Stabilität eingegangen werden. Den Schwerpunkt der Betrachtung bilden dabei zentrale Begriffe der Theorie, wie „Hegemonie“, „Macht“ und „Regime“, wie sie unter anderem von Eichengreen hervorgehoben wurden.<sup>5</sup> Weiterhin werden die Instrumente hegemonialer Einflussnahme thematisiert, um anschließend auf die Funktionen einer hegemonialen Gruppe eingehen zu können. Den theoretischen Abschnitt der Arbeit beendend wird die Beziehung zwischen der Hegemonie einer Gruppe und der internationalen Ordnung herausgearbeitet und analysiert. Das geschieht mit dem Ziel, eine fundierte Basis über das Konzept einer gruppenhegemonialen Stabilität zu vermitteln, die als Grundlage für die Verknüpfung der Theorie mit der Governanceleistung der WTO bzw. der Europäischen Union in der WTO dienen soll.

## **Das Modell einer locker vernetzten Weltwirtschaftsregierung**

Weltwirtschaftsregieren, welches die Begrenzung der Innen- und Außenpolitik der Nationalstaaten überwinden soll erfordert eine Mehrebenenanalyse. Die eigentliche globale Regierungsleistung findet dabei auf drei bis fünf Ebenen statt. Davon sind die nationale, die regionale und die Ebene der internationalen Institutionen als intergovernemental zu cha-

<sup>4</sup> Vgl. Anja-Susan Carolin *Kirchlechner*, *Legitimation Hegemonialer Macht. Am Beispiel der Rolle der Vereinigten Staaten bei der Errichtung der internationalen Wirtschaftsordnung der Nachkriegszeit (1945-1955)*, München 1996, S. 33

<sup>5</sup> Vgl. *Eichengreen*, a.a.O. (Anm. 3), S. 256

rakterisieren, während die Marktakteure und die Nicht-Regierungsorganisationen intergesellschaftlich agieren. Die Zentralbanken der einzelnen Staaten bewegen sich zwischen der intergovernmentalen und der intergesellschaftlichen Ebene.<sup>6</sup>

Die Staatenwelt ist auf diese Weise in ein Governance-Netzwerk, welches sich zu Lasten ihrer Souveränität über mehrere Ebenen erstreckt, eingebunden. Regierungen einzelner Nationalstaaten können nur noch in einem eingeschränkten Maße eine autoritative Wertzuteilung vornehmen. Eine Regierungsleistung entsteht jetzt durch das Mit- bzw. Gegeneinander privater und öffentlicher Akteure in den Politikarenen. Kennzeichnend ist hierbei der Umstand, dass keine Seite eine alleinige Handlungsautonomie besitzt. In solch einem Netzwerk wird Weltregieren zu einer temporären Koalitionsbildung mit instabilen „ad-hoc“ Bündnissen.<sup>7</sup>

In dem liberalen Modell einer locker vernetzten Weltwirtschaftsregierung gestaltet sich das Regierungsgeflecht recht diffus. Staaten und Gesellschaftswelt durchdringen sich gegenseitig, ohne dass eine eindeutige Dominanz einer Ebene gewährleistet ist. Hierarchien werden in dem Modell als temporär und instabil verstanden. Der Intergovernmentalismus wirkt hier über internationale Regierungsorganisationen, wie zum Beispiel die Welt handelsorganisation, und versucht so neue auf die Agenda tretende gesellschaftliche Akteure einzubinden. Der Erfolg dieser Vorgehensweise ist ambivalent. Auf der einen Seite zeigt sich dieser Mechanismus wirksam, auf der anderen Seite besitzt er aber keinen stabilen Regelcharakter. Gerade in dem Bereich der Weltfinanzmärkte ist die Emanzipierung privater Akteure sehr weit fortgeschritten, ohne dass momentan eine effiziente Regulierungsmöglichkeit für die Regierungen besteht.<sup>8</sup>

Governanceleistungen sind in diesem liberalen Modell geprägt durch das immer wieder neue Austarieren heterogener Interessen zwischen Akteuren der unterschiedlichen Ebenen. Gelingt der Vermittlungsversuch, stehen an ihrem Ende ad-hoc-Leistungen. Zu Blockaden und Handlungsunfähigkeit kommt es jedoch immer wieder, wenn die Vermittlungsversuche scheitern.<sup>9</sup>

### **Charakteristische Parameter der Theorie hegemonialer Stabilität**

Im Mittelpunkt der Theorie hegemonialer Stabilität steht die Annahme, dass eine offene, liberale und zugleich stabile Wirtschaftsordnung nur dann existieren kann, wenn ihr eine hegemoniale Machtstruktur zu Grunde liegt. Dabei muss der Hegemon, als Voraussetzung der Funktionsfähigkeit solch eines Wirtschaftssystems, die Fähigkeit und die Bereitschaft besitzen, sogenannte globale, öffentliche bzw. gemeinschaftliche Güter innerhalb des Systems zur Verfügung zu stellen. Weiterhin ist er verantwortlich für die Erschaffung und Implementierung von Normen und Regeln, die eine liberale und offene Weltwirtschaft gewährleisten sollen. Die Etablierung von internationalen Regimen hilft ihm dabei, die erwähnten Normen und Regeln fest zu verankern und wirksam werden zu lassen. Analog zu dem Konzept einer hegemonialen Ordnung führt ein relativer oder absoluter Machtverlust des Hegemons zu Instabilität der Weltwirtschaft und die potentielle Gefahr von Handels- und Finanzkrisen steigt.<sup>10</sup>

Wodurch zeichnet sich aber ein Staat mit einer hegemonialen Vormachtstellung aus? Über diese Frage herrscht in der Forschung der Internationalen Beziehung Uneinigkeit. Allgemein stimmt man überein, dass ein Hegemon sich durch wirtschaftliche, politi-

<sup>6</sup> Vgl. Reinhard Rode, Der Euro als transatlantische Herausforderung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 9, 1999, 2, S. 472, Rode, a.a.O. (Anm.2), S. 14.

<sup>7</sup> Vgl. Rode, a.a.O. (Anm. 2), S. 13f.

<sup>8</sup> Vgl. Rode, a.a.O. (Anm. 2), S. 17-22

<sup>9</sup> Vgl. Rode, a.a.O. (Anm. 2), S. 21f.

<sup>10</sup> Vgl. Kirchlechner, a.a.O. (Anm. 4), S. 18; Robert Gilpin, The Political Economy of International Relations, Princeton 1987, S. 72 u. S. 79

sche und militärische Dominanz gegenüber anderen Staaten hervorhebt. Ein Dissens besteht jedoch darüber, inwieweit ein hegemonialer Staat in allen drei genannten Bereichen eine Vormachtstellung innehaben muss oder ob eine Führung in den wirtschaftlichen und politischen Feldern als hinreichend gelten kann.<sup>11</sup>

Im Rahmen dieser Arbeit sind die wirtschaftlichen und politischen Aspekte der Theorie von besonderer Relevanz und werden deshalb als ausreichend für den Aufbau einer hegemonialen Position angesehen, zumal sie auch direkte Voraussetzungen für eine militärische Dominanz sind. Der militärische Aspekt soll hier weitestgehend unberücksichtigt bleiben. In diesem Sinne definiert Keohane Hegemonie in erster Linie als Übergewicht an materiellen Ressourcen, die mit einer Kontrolle an begehrten Rohstoffen einhergeht. Auch seine Fähigkeiten zur Überwachung der Kapitalquellen und der Wirtschaftsmärkte sowie seine Konkurrenz- bzw. Wettbewerbsfähigkeit in der Produktion technisch hochwertiger Güter gehören zu den Merkmalen seiner hegemonialen Struktur.<sup>12</sup> Gilpins Ansatz zur Erklärung von „Hegemonie“ zielt in eine identische Richtung, wenn er schreibt: „The Hegemon is provided with the means of leadership over other economies through control of financial capital, particular technologies, and natural resources.“<sup>13</sup>

Die Grundlage der charakteristischen wirtschaftlichen Dominanz des Hegemons bildet zum einen dabei die Fähigkeit, effizienter in den essentiellen Bereichen der Wirtschaft, des Handels und der Finanzen agieren zu können, im Vergleich zu den restlichen Staaten. Zum anderen ist sie ein Resultat erhöhter Flexibilität und Mobilität seiner Wirtschaft. Der Hegemon ist dadurch in der Lage, auf eine veränderte globale wirtschaftliche Umwelt mit eigenen Transformationsprozessen zu reagieren, um seine Vormachtstellung zu verteidigen.<sup>14</sup>

Zur Etablierung und Behauptung seiner dominanten Stellung stehen dem Hegemon verschiedene Instrumente der Einflussnahme zur Verfügung, die als „... the carrot and stick variants of the theorie“<sup>15</sup> bezeichnet werden können. Er kann durch alternierende wirtschaftspolitische Maßnahmen positive als auch negative Anreize schaffen, die schwächere Staaten dazu veranlassen seiner Politik zu folgen, indem er ihnen zum Beispiel aufgrund seiner wirtschaftlichen Vormachtstellung den Zutritt zu den von ihm dominierten Märkten gestattet oder aber verweigert. Je nachdem, für welche Vorgehensweise er sich entscheidet, kann man sein Agieren als wohlwollend oder aber als feindselig einstufen.<sup>16</sup>

Dieser Umstand ist insofern wichtig, als dass der Hegemon in einem hohen Maße auf den Glauben an seine Legitimität durch die übrigen Staaten des internationalen Systems angewiesen ist. Indem diese seine Regeln und seinen Status akzeptieren, erfährt der Hegemon auch die Unterstützung weiterer mächtiger Staaten. Er ist auf diese Akzeptanz seiner Stellung angewiesen, da wirtschaftliche, politische und militärische Macht für eine Legitimation seines System nicht hinreichend sind.<sup>17</sup> Ein wichtiges konstituierendes Element von Legitimität ist der Glaube an die Qualität der etablierten Ordnung und die mit ihr verbundene Anerkennung derselben. Der Legitimationsgrad eines Systems erhöht sich, wenn der Glaube an die Nützlichkeit der existierenden Ordnung sowohl auf der Seite des Hegemons als auch bei den anderen Staaten vorhanden ist. Legitimität unterliegt dabei einer kontinuierlichen Bewertung durch die Beherrschten. Wenn die übrigen Länder das Vorgehen des Hegemons zunehmend als selbstbezogenes Handeln interpretieren, was sich

<sup>11</sup> Vgl. *Kirchlechner*, a.a.O. (Anm.4), S. 40

<sup>12</sup> Robert O. *Keohane*, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton 1984, S. 32

<sup>13</sup> Vgl. *Gilpin*, a.a.O. (Anm.10), S. 76

<sup>14</sup> Vgl. *Gilpin*, a.a.O. (Anm 10), S. 77

<sup>15</sup> *Eichengreen*, a.a.O. (Anm. 3), S. 257

<sup>16</sup> Vgl. *Eichengreen*, a.a.O. (Anm. 3), S. 257

<sup>17</sup> Vgl. *Gilpin*, a.a.O. (Anm. 10), S. 73

konträr zu ihrem eigenen Interesse verhält, versagen sie ihm ihre Unterstützung. Das hegemoniale System wird dann zusehends geschwächt, instabil und zerfällt letztendlich.<sup>18</sup>

Die in diesem Abschnitt skizzierten Parameter der Theorie hegemonialer Stabilität, welche von einem einzelnen dominanten Staat ausgeht, soll im Folgenden auf eine Gruppe von Staaten und Internationalen Institutionen erweitert werden, in der Annahme, dass durch die Bildung von Regimen ein kooperatives und damit stabilisierendes Verhalten der Akteure erreicht werden kann.<sup>19</sup>

### Die Funktionen einer hegemonialen Gruppe

Die Vorstellungen eines liberalen Wirtschaftssystems innerhalb der Theorie basiert zum einen auf dem Vorhandensein einer hegemonialen Gruppe und zum anderen auf der Annahme freier und offener Handels- und Finanzmärkte, die weitestgehend von merkantilistischen Restriktionen befreit und durch zunehmende Interdependenz gekennzeichnet sind. Die Prinzipien einer freien Faktorallokation von Gütern, Kapital und Arbeit durch eine liberalisierte Weltwirtschaft bilden dabei das durch die hegemoniale Struktur anvisierte Ziel.<sup>20</sup>

Unter der Voraussetzung, dass eine hegemoniale Gruppe die Fähigkeit und den Willen besitzt, die internationalen Handels- und Finanzgeschäfte zu koordinieren, besteht einer ihrer wichtigsten Funktionen darin, dass sie selbst als stabilisierendes Element der Weltwirtschaft in Erscheinung tritt. Eine hohe ökonomische Entwicklung und ein Surplus an nationalen Ersparnissen versetzen sie in die Lage, schwächeren Ländern Zugang zu ihren effizienten Handels- und Kapitalmärkten zu gewährleisten.<sup>21</sup>

Aus finanzpolitischer Sicht übernimmt die hegemoniale Gruppe dabei die Rolle des „lender of last resort“, indem sie finanziell schwächeren Ländern freien Zugang zu ihren Finanz- und Kapitalmärkten gewährt und ihnen im Fall einer drohenden Liquiditätskrise langfristig finanzielle Unterstützung zusichert. Eine oder mehrere Währungen der hegemonialen Gruppe werden von den übrigen Ländern als Reservewährungen gehandelt.<sup>22</sup>

Aus handelspolitischer Perspektive kann eine Gruppe hegemonialer Staaten als sogenannte „engine of growth“<sup>23</sup> wirksam werden. Durch eine Liberalisierung und Deregulierung der internationalen Handelsbeziehungen und Gütermärkte erhalten die wirtschaftlich schwächeren Staaten die Möglichkeit an den Vorteilen eines globalen Freihandels zu partizipieren. Speziell durch Exporte dieser Länder in die Märkte der wirtschaftlich dominanten Gruppe erhalten sie Devisen, welche sie dringend für ihr ökonomisches Wachstum benötigen. Mit ihnen sind die jeweiligen Länder weltweit liquide, da es sich um international anerkannte Reservewährungen handelt. Ein weiterer Weg, um begehrte Devisen zu erhalten, besteht in Direktinvestitionen durch Hegemonen in ökonomisch schwächere Länder.<sup>24</sup> Direktinvestitionen stellen sich sehr häufig als unmittelbare Folge liberalisierter und deregulierter Märkte ein.

Insgesamt übernimmt eine Gruppe hegemonialer Staaten im Fall einer finanz- oder handelspolitischen Krise einen Großteil der Kosten, sowie der Verantwortung des Krisenmanagements. Ermöglicht es ihre Handlungsfähigkeit, die jeweiligen Konflikte im Sinne der

<sup>18</sup> Vgl. *Kirchlechner*, a.a.O. (Anm. 4), S. 80-81.; Vgl. *Gilpin*, a.a.O. (Anm. 10), S. 73

<sup>19</sup> Vgl. *Rode*, a.a.O. (Anm. 2), S. 24f.

<sup>20</sup> Vgl. *Immanuel Wallerstein*, *The Three Instance of Hegemony in the History of the Capitalist World-Economy*, in: *Georg T. Crane/Abla Amawi*, *The Theoretical Evolution of International Political Economy*, Oxford 1991, S. 236

<sup>21</sup> Vgl. *Andrew Walter*, *World Power and World Money. The Role of Hegemony and International Monetary Order*, Herfordshire 1991, S. 19

<sup>22</sup> Vgl. *Walter*, a.a.O. (Anm. 21), S. 66

<sup>23</sup> *Gilpin*, a.a.O. (Anm. 10), S. 75

<sup>24</sup> Vgl. *Gilpin*, a.a.O. (Anm. 10), S. 75

Mehrzahl der Beteiligten zu lösen, trägt sie in einem hohen Maß zur internationalen wirtschaftlichen Stabilität bei.

Mit der Erörterung grundlegender Funktionen einer dominierenden Gruppe innerhalb des hegemonialen Systems, stellt sich anschließend die Frage nach der Funktionsweise des von ihr geschaffenen Systems. Wie gelingt es ihr die übrigen Länder von der Notwendigkeit ihre Herrschaft zu überzeugen? Dieser Frage soll im nächsten Abschnitt nachgegangen werden.

### **Die Beziehung zwischen Gruppenhegemonie und internationaler Ordnung**

Wie gestaltet sich ein hegemoniales System, welches von einer Gruppe kooperierender Staaten und von internationalen Institutionen gebildet wird und in welchem Zusammenhang steht es mit der internationalen Ordnung?

Wie bereits im vorangegangenen Abschnitt festgestellt wurde, basiert ein stabiles liberales Wirtschaftssystem auf der Existenz eines Hegemons bzw. einer hegemonialen Gruppe, ihrer liberalen Einstellung und dem gemeinsamen Interesse zwischen ihr und den nicht-hegemonialen Staaten an der Aufrechterhaltung der hegemonialen Ordnung.<sup>25</sup> Um solch ein Wirtschaftssystem zu etablieren und auf Dauer zu festigen, stehen den hegemonialen Ländern zwei adäquate Mittel zu Verfügung. Als erstes sind sie bestrebt, ein Regime zu konstituieren, welches unter hegemonialer Führung steht, und zweitens bedarf es der Kooperation zwischen ihnen und den Sekundärstaaten des Regimes.

Ein internationales Regime wird dabei als eine norm- und regelgeleitete Form der internationalen Kooperation zur politischen Bearbeitung von Konflikten in verschiedenen Bereichen der internationalen Beziehung angesehen.<sup>26</sup> Etwas präziser gestaltet Krasner seine Regimedefinition, wenn er schreibt: „Regime können definiert werden als Zusammenhänge von impliziten oder expliziten Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren, an denen sich die Erwartungen von Akteuren in einem gegebenen Problemfeld der internationalen Beziehungen ausrichten. Prinzipien umfassen empirische, kausale und normative Grundsätze. Normen sind Verhaltensstandards, die sich in Rechten und Pflichten ausdrücken. Regeln sind spezifische Verhaltensvorschriften und –verbote. Entscheidungsverfahren sind die maßgeblichen Praktiken beim Treffen und bei der Implementation kollektiver Entscheidungen.“<sup>27</sup> Regime bilden somit kooperative Institutionen zwischen mehreren Parteien, die einerseits gemeinsame Interessen besitzen, andererseits aber auch mit unterschiedlichen Standpunkten aufwarten können.

Internationale Regime beeinflussen aufgrund ihrer Charakteristika das Verhalten von Staaten, können jedoch nicht staatliche Akteure ersetzen. Regime lassen sich dabei deutlich einfacher aufrechterhalten als sie vergleichsweise neu zu etablieren. Sie bestehen somit im Interesse aller beteiligten Staaten auch nach dem möglichen Verlust der Dominanz des Hegemons fort. Auf diese Weise können Regime Kontinuität und Stabilität in das oft instabile internationale System transferieren. Aufgrund dieser spezifischen Wirkung besteht ein Verbindungspunkt zwischen der Regime-Theorie und der Theorie hegemonialer Stabilität. Es erscheint daher vielversprechend eine Theorie gruppenhegemonialer Stabilität zur Erklärung der internationalen Ordnung herzuleiten.<sup>28</sup>

In der Theorie hegemonialer Stabilität ist es der Hegemon, welcher die Prinzipien, Normen und Regeln sowie Entscheidungsprozesse aufgrund seiner wirtschaftlichen und

<sup>25</sup> Vgl. *Gilpin*, a.a.O. (Anm. 10), S. 72

<sup>26</sup> Vgl. Manfred *Efinger*/Volker *Rittberger*/Klaus Dieter *Wolf*/Michael *Zürn*, Internationale Regime und internationale Politik, in: Volker *Rittberger* (Hg.), Theorie der Internationalen Beziehung. Bestandsaufnahmen und Forschungsperspektiven, Opladen 1990, S. 264

<sup>27</sup> Stephen *Krasner* (Hg.), International Regimes, Ithaca 1983, zitiert nach *Efinger/Rittberger/Wolf/Zürn*, a.a.O. (Anm. 26), S. 264f.

<sup>28</sup> Vgl. *Rode*, a.a.O. (Anm. 2), S. 25

politischen Vormachtstellung prägt. Er ist dabei bestrebt, das Regime nach seinen eigenen Vorstellungen und zu seinem Nutzen zu gestalten. Er muss dabei aber stets beachten, dass die Sekundärstaaten sein Verhalten nicht als rein egoistisch betrachten. Sollte dieser Fall eintreten, würde er das hegemoniale System nachhaltig schwächen. Politische und wirtschaftliche Interessen der Sekundärstaaten verhielten sich dann konträr zu der hegemonialen Politik.<sup>29</sup>

Kooperation wird dabei nicht als eine Absenz von Konflikten verstanden, sondern vielmehr als ein Prozess gegenseitiger Beilegung von bestehenden Dissonanzen und Konflikten. Eine erfolgreiche hegemoniale Führung basiert dabei auf verschiedenen Formen asymmetrischer Kooperation.<sup>30</sup> Die Asymmetrie besteht sowohl in den differierenden Einflussmöglichkeiten der Regimeteilnehmer als auch in der unterschiedlichen Kostenverteilung. Eine Kooperation beruht in diesem Fall nicht auf einer Gleichberechtigung der Partner, sondern darauf, dass der Hegemon die Führungsrolle (leadership) übernimmt und im Gegenzug von den anderen Ländern des Regimes Achtung und Anerkennung erhält. Im Unterschied zu einer Imperialmacht kann er keine autoritativen Anweisungen erteilen ohne ein gewisses Maß an Konsens durch die nicht-hegemonialen Staaten zu erfahren. Ihre Anerkennung an seine Legitimität sichert er sich durch die Bereitstellung von öffentlichen Gütern.<sup>31</sup>

Diese sind gekennzeichnet durch das „Nicht-Ausschliessbarkeitsprinzip“ und durch das „Nicht-Rivalitätsprinzip“. Öffentliche Güter stehen demnach jedem Marktteilnehmer gleichermaßen frei zur Verfügung und ihr Konsum vermindert nicht die qualitative Nutzbarkeit für spätere Konsumenten.<sup>32</sup> Mit der Bereitstellung solcher Güter tritt gleichzeitig das Problem sogenannter Trittbrettfahrer (free-riders) in Erscheinung. Hierbei handelt es sich um rational handelnde Akteure, die von den bereitgestellten Gütern konsumieren, ohne aber einen Preis für deren Erhaltung zu zahlen. Ihre Nutzenmaximierung als Folge ihres einseitigen Verhaltens geht zu Lasten der übrigen Staaten. Daher besteht eine permanente Gefahr, dass öffentliche Güter überkonsumiert oder aber unterproduziert werden und nur durch einen Mehraufwand mit Hilfe übergeordneter Instanzen wieder zur Verfügung gestellt werden können.<sup>33</sup>

Besonders stabile, offene, liberalisierte Wirtschaftsmärkte, ein ökonomisches Wachstum sowie Sicherheit und Stabilität der internationalen Ordnung werden im Zusammenhang mit der Theorie hegemonialer Stabilität als gemeinschaftliche Güter hervorgehoben ebenso wie die Reduzierung gegenseitigen Misstrauens und die damit einhergehende Gewissheit über zukünftige Verhaltensmuster in den zwischenstaatlichen Beziehungen. Eine verbesserte Kooperation führt dabei zur Verminderung von Transaktionskosten innerhalb des Regimes.<sup>34</sup>

Die Lasten für das Funktionieren eines Regimes und somit die Kosten für die Bereitstellung öffentlicher Güter übernimmt in ihrer Mehrheit der Hegemon. Er vermittelt dadurch den Sekundär- bzw. nicht-hegemonialen Staaten einen positiven Anreiz zur Akzeptanz und Unterstützung seines Regimes und erhöht ihre Kooperationsbereitschaft. Der Hegemon lässt sich dabei jedoch nicht von altruistischen Absichten leiten, zählt er nach wie vor zu dem größten Nutznießer einer funktionierenden solchen Ordnung. Werden die Kosten für eine Bereitstellung öffentlicher Güter zu hoch für ihn, führt das dazu, dass sein wirtschaftliches und finanzielles Surplus abnimmt und er nicht mehr in der Lage ist, die

<sup>29</sup> Vgl. *Gilpin*, a.a.O. (Anm. 10), S. 73

<sup>30</sup> Vgl. *Keohane*, a.a.O. (Anm. 12), S. 46

<sup>31</sup> Vgl. *Keohane*, a.a.O. (Anm. 12), S. 34 u. S. 46

<sup>32</sup> Vgl. *Kirchlechner*, a.a.O. (Anm. 4), S. 47

<sup>33</sup> Vgl. *Gilpin*, a.a.O. (Anm. 10), S. 74.; Vgl. *Kirchlechner*, a.a.O. (Anm. 4), S. 47

<sup>34</sup> Vgl. *Keohane*, a.a.O. (Anm. 12), S. 92, S. 180 u. S. 244

Kosten seines Regimes sowie der ökonomischen Stabilisierung zu tragen.<sup>35</sup> Eine Schwächung des Regimes wäre die Folge.

### Zusammenfassung

Basierend auf dem Modell einer locker vernetzten Weltwirtschaftsregierung mit seinem diffusen Regierungsgeflecht und temporären, instabilen Hierarchien stellt die Existenz einer hegemonialen Gruppe in dem Konzept „hegemonialer Stabilität“ eine grundlegende Voraussetzung für die Etablierung eines stabilen, liberalen Wirtschaftssystems dar. Der Hegemon wird dabei als eine der liberalen Wirtschaftsdeidee verbundene Gruppe dominanter Staaten angesehen, die durch wirtschaftliche und politische Vormachtstellung innerhalb des internationalen System charakterisiert ist. Ihre Dominanz beruht auf der Fähigkeit, in den drei wichtigen Bereichen der Wirtschaft, des Handels und der Finanzen wesentlich agiler zu wirken als die Sekundärstaaten. Ihre Währungen übernehmen dabei die Rolle international anerkannter Leit- bzw. Reservewährungen. Stets um die Anerkennung ihrer Legitimität durch die nicht-hegemonialen Sekundärstaaten bemüht, stehen ihnen verschiedene Mittel zur Schaffung positiver als auch negativer Anreize zur Verfügung, um ihre anvisierten Ziele umzusetzen. Ihr Legitimitätsstreben unterscheidet sie dabei von einem rein imperialistischen Vorgehen.

Ausgehend von der Bereitschaft der hegemonialen Gruppe, die Führungsrolle in den internationalen Handels- und Finanzgeschäften zu übernehmen, regelt sie auch gleichzeitig jene Aufgaben, die im Rahmen der Theorie hegemonialer Stabilität, aus gewissen Erwartungen der Sekundärstaaten resultieren. In Folge eines liberalen Wirtschaftssystems gewährt sie ihnen einen freien Zutritt zu ihren deregulierten Handels- und Finanzmärkten. Durch das Zusammentreffen offener Handelsstrukturen in Verbindung mit der Liquiditätsbereitstellung der Gruppe aufgrund ihrer „lender of last resort“-Funktion wird sie gleichermaßen als „engine of growth“ wirksam. Sie übernimmt somit Koordinierungs- und Stabilisierungsfunktionen innerhalb des internationalen Systems.

In einem engen Zusammenhang steht die Theorie einer gruppenhegemonialen Stabilität mit der Regimetheorie. Erstere ist danach bestrebt, ein Regime nach ihren Vorstellungen zu etablieren, mit dem ihm eigenen Normen, Regeln, Prinzipien und Entscheidungsverfahren. Auf diese Weise kann sie nachhaltig auf die internationale Ordnung Einfluss nehmen. Die Kooperation innerhalb des Regimes ist dabei von einer Asymmetrie charakterisiert, welche auf die besondere Rolle der dominanten Gruppe zurückzuführen ist. Sie übernimmt innerhalb des Regimes die Kontroll-, Koordinations- und Managementfunktionen der wirtschaftlichen und politischen Bereiche und trägt die Kosten für die Bereitstellung von öffentlichen Gütern, während die Sekundärstaaten ihr dafür mit Anerkennung und Legitimität entgegen. Im Gegensatz zu einer Imperialmacht ist sie auf ein gewisses Maß an Zustimmung in ihrer Entscheidung durch die übrigen souveränen Länder angewiesen. Durch die Erhöhung der Kooperationsbereitschaft zwischen den einzelnen Staaten des Regimes erhöht sich im selben Maß die Transparenz politischer Entscheidungen und die Transaktionskosten bezüglich der Entscheidungs- und Informationsverfahren sinken.

---

<sup>35</sup> Vgl. *Gilpin*, a.a.O. (Anm 10), S. 78; Charles P. *Kindleberger*: Systems of International Economic Organization, in: Joseph M. *Grieco*, Political Economy Volume I. Hegemony and Cooperation in the International Economy, Brookfield 1993, S. 75

## Die WTO nach Doha

Im Anschluss an die vorangegangene Erläuterung einer locker vernetzten Weltwirtschaftsregierung als Grundlage für eine gruppenhegemoniale Ordnung des internationalen Systems soll jetzt dieser theoretische Rahmen mit Informationen aus der Empirie ausgefüllt werden. Dabei tritt die WTO als ein erweitertes GATT-Regime<sup>36</sup> unter einer gruppenhegemonialen Führung in Erscheinung.

Charakterisiert durch eine offene und dynamische Führungsstruktur vermag sich die Gruppenhegemonie durch Adaptation selbst zu regenerieren. Die neuen aufwärts strebenden Akteure bzw. Länder müssen selbständig einen wirtschaftlichen und politischen Befähigungsnachweis über ihren Leistungsstand erbringen. Dadurch wird die Gefahr des Zusammenbruchs der Governance durch eine fehlerhafte Zusammensetzung der hegemonialen Gruppe minimiert. Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit dieses Systems liegt in der allgemeinen Anerkennung eines wirtschaftsliberalen Minimalkonsens aller beteiligten Akteure.<sup>37</sup>

Der wirtschaftspolitische Liberalismus wird dabei durch Staaten, Regierungen und gesellschaftliche Interessen beschränkt. In diesem sogenannten „embedded liberalism“<sup>38</sup> bleiben die Märkte weitestgehend frei von Restriktionen, können aber bei Bedarf auch reguliert werden. Dadurch erscheint diese Form der liberalen Wirtschaft kompromiss- und regierungsfähig. Zwischen Politik und Markt entsteht ein positives Spannungsverhältnis, in dessen Grenzen sich beide Bereiche optimieren können, ohne dass sie die Governanceleistung aufgeben müssen. Der bilaterale Optimierungsprozess ist dabei ein Lernprozess der Politik und Märkte.<sup>39</sup>

Analog zu ihrer äußeren Struktur ist auch die Binnenstruktur der hegemonialen Gruppe nicht statisch. Vielmehr ist sie durch eine lockere asymmetrische Koalition gekennzeichnet, bei der die Mitglieder ungleich, aber gleichberechtigt sind. Selbst die USA mit ihrer weltpolitischen bzw. weltwirtschaftlichen dominanten Position ist nach wie vor von einem Minilateralismus der Gruppe und des Regimes abhängig. Ohne die Akzeptanz der Gruppe, in der auch die EU als Akteur immer intensiver in Erscheinung tritt, sind alle Regierungsversuche im voraus zum Scheitern verurteilt. Eine unilaterale Führung innerhalb eines stetig zunehmenden Globalisierungsprozesses hat somit keine Aussicht auf Erfolg.<sup>40</sup>

Um anschließend die Rolle der Europäischen Union als einen Akteur in der hegemonialen Gruppe des WTO-Regimes adäquat untersuchen zu können, erscheint es zweckmäßig, zunächst die Rolle der Europäischen Kommission, als Exekutivorgan der EU, innerhalb des Verhandlungsprozesses während der Doha-Entwicklungsagenda zu erörtern. Hier sind zwei Fragestellungen von besonderer Bedeutung: Erstens, handelt die Kommission völlig autonom von den Mitgliedsstaaten der EU oder gibt es Mittel und Wege, dass Mitglieder ihre nationalstaatlichen Interessen in dem Entscheidungs- und Initiativprozess der Kommission platzieren? Und zweitens, welche Schwerpunkte und Ziele formulierte die Kommission letztendlich auf ihrer Entwicklungsagenda? Das Kapitel abschließend wird die Governanceleistung der EU innerhalb des WTO-Regimes betrachtet und bewertet.

<sup>36</sup> Vgl. Reinhard Rode, Regimewandel vom GATT zur WTO, in: Martin Klein/Werner Meng./Reinhard Rode, Die Welthandelsordnung der WTO, Amsterdam 1998, S. 11

<sup>37</sup> Vgl. Rode, a.a.O. (Anm. 2), S. 26f.

<sup>38</sup> John Gerhard Ruggie, Embedded Liberalism Revisited: Institutions and Progress in International Economic Relations, in: Emanuel Adler/Beverly Crawford (Hg.), Progress in Postwar international Relations, Oxford 1991, S. 201ff.

<sup>39</sup> Vgl. Rode, a.a.O. (Anm. 2), S. 27

<sup>40</sup> Vgl. ebd.



## Die Rolle der Europäischen Kommission in der Verhandlungsrunde

Die Europäische Kommission gilt als „... reinste Ausprägung eines supranationalen Organs“<sup>41</sup> im Vergleich zu anderen Institutionen der EU. Sie spielt eine zentrale Rolle bei der Vorbereitung, Herstellung, Durchführung und Kontrolle von verbindlichen Entscheidungen in der Europäischen Gemeinschaft (EG). Laut EG-Vertrag übernimmt die Kommission drei wesentliche Funktionen innerhalb der ersten Säule des politischen Systems der EU. Zum einen wird sie aufgrund ihres Initiativmonopols zu einer Art Motor des europäischen Integrationsprozesses, da sowohl Rat und Europäisches Parlament in aller Regel Rechtsakte nur auf Vorschlag der Kommission hin beschließen. Zum anderen tritt die Kommission als Exekutive in Erscheinung, indem sie internationale Abkommen aushandelt und verbindliche Durchführungsbeschlüsse verabschiedet. Als „Hüterin der Verträge“<sup>42</sup> ist sie außerdem für die Überwachung des Vertragsrechtes zuständig.<sup>43</sup>

Dabei übt die Kommission ihre Befugnisse, vor allem in den Außenwirtschaftsbeziehungen, kollegial aus. Ihre Beschlussfassung erfolgt mit einer Mehrheit, d.h. 11 von insgesamt 20 Kommissaren müssen dem Beschluss zustimmen. Trotz des kollegialen Charakters der Institution ist jedes Kommissionsmitglied in einem bestimmten Fachgebiet führend, vergleichbar mit einem Ministerposten in den Mitgliedsstaaten. Jedem Kommissar untersteht ein administrativer Unterbau zur Bewältigung der spezifischen Aufgaben. Neben den Kommissaren, welche die erste Ebene verkörpern, bilden ihre Kabinette die zweite und die 24 Generaldirektionen die dritte Verwaltungsebene innerhalb der Europäischen Kommission.<sup>44</sup>

Da die europäische Integrationsgemeinschaft aus einer Wirtschaftsgemeinschaft hervorgegangen ist, besteht der eigentliche Kern ihres Außenhandels in der gemeinschaftlichen Handelspolitik. Dabei stehen hauptsächlich Fragen des Marktzuganges und des wirtschaftlichen Zusammenarbeitens an oberster Stelle. Aber auch eine umfangreiche Entwicklungspolitik ist mit der europäischen Außenhandelspolitik eng verknüpft. Ein wesentliches Merkmal der nach außen gerichteten Aktivitäten der ersten Säule der EG besteht in der immer schwierigeren Differenzierung zwischen reinen wirtschaftlichen und politischen Abkommen. Aufgrund der immer engeren Verknüpfung zwischen beiden Bereichen spricht man hier von „wirtschaftspolitischen“ Aktivitäten.<sup>45</sup>

Die Gemeinschaftskompetenz in den Außenwirtschaftsbeziehungen impliziert, wie bereits angesprochen, dass sie den Institutionen und Regeln des europäischen Politikprozesses der ersten Säule unterliegen. Die Kommission spielt hier eine herausragende Rolle, da sie wirtschaftspolitische Beziehungen zu internationalen Organisationen wie z.B. der WTO unterhält. Sie vertritt die Gemeinschaft bei allen internationalen Verhandlungen und verfügt, im Vergleich zu anderen europäischen Institutionen, über ein Vorschlags- und Verhandlungsmonopol. Diese auf den ersten Blick recht starke Verhandlungsposition wird aber durch das Vetorecht der Mitgliedsstaaten geschwächt. Dieses besagt in Folge der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes über die Kompetenzverteilung zwischen der EG und ihren Mitgliedsstaaten (Art. 133 Abs. 5) bei den WTO-Abkommen General Agreements on Trade in Services (GATS) und Trade-Related Aspects of Intellectual Pro-

<sup>41</sup> Wichard Woyke, Europäische Union. Erfolgreiche Krisengemeinschaft. Einführung in Geschichte, Strukturen, Prozesse und Politiken, 1. Aufl., München 1998, S. 123

<sup>42</sup> Wolfgang Wessels, Das politische System der EU, in: Werner Weidenfeld (Hg.), Europa-Handbuch, Bonn 1999, S. 336

<sup>43</sup> Vgl. ebd.

<sup>44</sup> Vgl. Simon Hix, The Political System of the European Union, Hampshire 1999, 32 ff.; Woyke, a.a.O. (Anm.41), S. 124f.

<sup>45</sup> Gisela Müller-Brandeck-Boquet, Die Mehrdimensionalität der EU-Außenbeziehungen, in: Klaus Schuberth/Gisela Müller-Brandeck-Boquet (Hg.), Die Europäische Union als Akteur der Weltpolitik, Opladen 2000, S. 36f.

perty (TRIPs), dass der Rat der Kommission ein einstimmiges Verhandlungsmandat erteilen kann. Hier ist also eine Abkehr von dem Prinzip der ausschließlichen Kompetenz der EG in Handelsfragen zu attestieren.<sup>46</sup> Die Bereiche Wettbewerb und Investition unterliegen dabei nach wie vor nationalstaatlichen souveränen Entscheidungen, ohne dass die Europäische Kommission in diesen Gebieten eine gemeinsame Handlungskompetenz besitzt.

Weitere „Einfallstore nationaler Einflüsse“<sup>47</sup> ergeben sich aus dem institutionellen Aufbau bzw. der Zusammensetzung der Kommission und sind somit struktureller Natur. Die Kommissare sind zwar nach ihrer Ernennung durch die Regierungen der Mitgliedsstaaten und dem Europäischen Parlament in ihren Entscheidungen weisungsunabhängig von ihren Regierungen und sonstigen Institutionen. Trotz des Unabhängigkeitsgebots kann es in der politischen Praxis enge Beziehungen zwischen den Kommissaren und den sie benennenden Regierungen geben. Reformbemühungen werden häufig von den nationalen Regierungen blockiert, wenn sie sich gegen eine Trennung der Verbindung zwischen den Kommissaren und ihren Herkunftsländern wehren. Nach wie vor besteht jedes Mitgliedsland auf „seinen“ Kommissar und die großen EU-Länder sogar auf „ihre“ zwei. Darüber hinaus bildet jeder Kommissar sein eigenes, meist aus dem vertrauten nationalen politischen Umfeld stammendes Kabinett.<sup>48</sup> Hierbei handelt es sich um einen exklusiv auserwählten Stab von sechs Mitarbeitern. Sie sind für seine Arbeit unerlässlich, da sie ihm Beschlussvorlagen, Strategiepapiere und Reden schreiben und dadurch ebenfalls Einfluss auf seine Arbeit nehmen können. Es besteht daher die Gefahr, dass die Kommission in Verhandlungsrunden gerade mit internationalen Organisationen wie der WTO zwischen nationalen Interessen eingemauert wird und nach außen an Entschlusskraft verliert.<sup>49</sup> Eines der größten Defizite der EU wird hier wieder deutlich: Der Mangel nach außen mit einer einheitlichen „europäischen Stimme“ zu sprechen. Gelingt es der EU, konsensfähige Entscheidungen zu treffen, wird sie auch in der Lage sein in einer immer komplexer werdenden wirtschaftlichen und politischen globalen Struktur erfolgreich zu handeln.<sup>50</sup>

Welche Schwerpunkte die EU in ihrer Agenda bezüglich der aktuellen Entwicklungsrunde setzte und wie diese sich im einzelnen gestaltet, wird sich im nächsten Abschnitt zeigen, wenn die Ziele europäischen Außenhandels formuliert werden.

## Die Europäische Entwicklungsagenda

Die Schwerpunkte der aktuellen europäischen Entwicklungsagenda sind hauptsächlich aus den Lehren von Seattle hervorgegangen, welche gleichzeitig die Frage beantworten, warum überhaupt eine neue Handelsrunde notwendig sei. Als oberstes Anliegen wird dabei die Integration der Belange von den Less Developed Countries (LDC's) und der Zivilgesellschaft (civil society) in eine neue Entwicklungsagenda betrachtet.<sup>51</sup> Die Einbeziehung der LDC's zieht sich dabei wie ein roter Faden durch die europäische Agenda.<sup>52</sup>

Der europäische Handelskommissar Pascal Lamy formulierte nach Seattle vier Schwerpunkte, die es in einer neuen Handelsrunde umzusetzen galt. Nach wie vor besitzt dabei eine stetige Handelsliberalisierung oberste Priorität. Trotz der Vorwürfe, die europäi-

<sup>46</sup> Vgl. Müller-Brandeck-Boquet, a.a.O. (Anm. 45), S. 38.; Christopher Piening, Global Europe. The European Union in World Affairs, London 1997, S. 23-30

<sup>47</sup> Jürgen Hartmann, Das politische System der Europäischen Union. Eine Einführung, Frankfurt a.M./New York 2001, S. 110

<sup>48</sup> Vgl. Jeremy Richardson, European Union. Power and Policy-Making, 2<sup>nd</sup> Edition, London/New York 2001, S. 96

<sup>49</sup> Vgl. Heribert Prantl, Resistent gegen Reformen, in: Süddeutsche Zeitung vom 17.3.1999, S. 2, Hartmann, a.a.O. (Anm. 47), S. 99

<sup>50</sup> Vgl. Piening, a.a.O. (Anm. 46), S. 202

<sup>51</sup> Vgl. <http://trade-info.cec.int/europa/2001newround/nr.pdf>, 19.11.02

<sup>52</sup> Vgl. [http://trade-info.cec.eu.int/europa/2001newround/compas\\_de.htm](http://trade-info.cec.eu.int/europa/2001newround/compas_de.htm), 02.01.03, S. 4

sche Agenda sei in Seattle zu breit angelegt gewesen und deshalb mitverantwortlich für den Zusammenbruch der Konferenz, antwortet die EU mit einer erneuten umfassenden Agenda, in der möglichst alle WTO-Mitglieder ihre Interessen wiederfinden sollen. Denn sowohl die Industrie- als auch die Entwicklungsländer streben nach einem verbesserten Marktzugang für ihre Produkte und Dienstleistungen mit dem Ziel ihr jeweiliges Wirtschaftswachstum zu steigern. Damit bleiben trotz Kritik die grundlegenden Argumente einer breiten Agenda bestehen.

Zweitens muss die WTO ihr Regelwerk im Hinblick auf die Auswirkung der Globalisierung überarbeiten. Mehr Transparenz und Vorhersehbarkeit sollen dabei einen nichtdiskriminierenden Rahmen sowohl für Händler als auch für Investoren schaffen. Grundregeln für Investition und Wettbewerb sind deshalb ein unerlässlicher Teil einer neuen Agenda.

Drittens hat Seattle ebenfalls die Notwendigkeit aufgezeigt, die Entwicklungsländer stärker zu integrieren. Hauptsächlich durch einen verbesserten Marktzugang, differenzierte Behandlung der Probleme einzelner Länder und durch eine aktivere Rolle innerhalb der WTO-Mechanismen soll die Handelsproblematik der Entwicklungsländer aufgegriffen werden.

Viertens und letztens muss die WTO auch Fragen von öffentlichen Belangen, sprich der Zivilgesellschaft beantworten. Denn die Gesellschaft zeigt sich zusehends besorgt über den Einfluss des Handelssystems auf die Umwelt, auf eine nachhaltige Entwicklung sowie auf die Gesundheit der Verbraucher und ihre Sicherheit. Insgesamt besteht ein allgemeines Bedürfnis nach einem effektiven Schutz sowohl des Handelssystems als auch der gesellschaftlichen Anliegen.<sup>53</sup> Wie sich die europäische Entwicklungsagenda im einzelnen gestaltet und welche Chancen auf eine erfolgreiche Umsetzung bestehen, wird in den folgenden Abschnitten dargestellt.

### Eine umfassende Handelsliberalisierung

Der europäische Vorschlag einer weiteren Liberalisierung von Handel und Investitionen fand unter den WTO-Mitgliedern Zustimmung und wurde in die laufende Entwicklungsagenda von Doha aufgenommen. Damit werden die traditionellen Aufgaben des einstigen GATT-Abkommens und der jetzigen WTO fortgesetzt, mit dem Ziel „... dem internationalen Wirtschaftswachstum einen Impuls zu verleihen und das Vertrauen der Wirtschaft in einer konjunkturell kritischen Lage der Weltwirtschaft wiederzugewinnen.“<sup>54</sup>

Als erstes Resultat lässt sich ein Verhandlungsmandat mit dem Ziel der Vereinfachung der Zoll- und handelsbezogenen Verfahren einschließlich der Transitmaßnahmen, mit den Entwicklungsländern feststellen. Aus der Sicht der EU geht es um die Schaffung verbesserter Marktchancen, die aus einer größeren Kaufkraft der Entwicklungsländer und ihrer offenen Märkte resultieren sollen, während es aus Sicht der Entwicklungsländer um eine umfassende Integration in die Weltwirtschaft geht. Das Verhandlungsmandat ist sehr breit angelegt und umfasst alle für den Warenverkehr im internationalen Handel relevanten Fragen. Es soll als ein gesamtes Verhandlungspaket im Rahmen einer einzigen Handelsgesprächsrunde umgesetzt werden.<sup>55</sup>

Im Bereich der Landwirtschaft steht die Verhandlungsrichtlinie von Doha im Einklang mit der EU-Agenda. Als Ziel nennt sie im Bereich des Marktzuganges wesentliche Verbesserungen. Hierbei steht in erster Linie der Schutz geographischer Herkunftsangaben

<sup>53</sup> Vgl. <http://trade-info.cec.int/europa/2001newround/nr.pdf>, 19.11.02.; Pascal Lamy, Neustart nach Seattle. Europa sucht eine Führungsrolle in der WTO, in: Internationale Politik, Nr. 4, 2000, S. 22

<sup>54</sup> Vgl. [http://trade-info.cec.eu.int/europa/2001newround/compas\\_de.htm](http://trade-info.cec.eu.int/europa/2001newround/compas_de.htm), vom 02.01.03, S. 2

<sup>55</sup> Vgl. a.a.O. (Anm. 54), S. 6; [http://www.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_e.htm](http://www.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm), 08.01.03, S. 3

aller Waren auf der Tagesordnung. Beim Ausfuhrwettbewerb weist sie auf eine Verringerung aller Arten von Ausfuhrbeihilfen hin. Das Ausmaß einer europäischen Reduzierung ist dabei abhängig von der Reziprozität anderer Mitgliedsstaaten. Auch bei den inländischen Beihilfen verpflichtet sich die Erklärung der EU auf den Abbau wettbewerbsverzerrender Beihilfen. In allen drei Bereichen - Marktzugang, Ausfuhrbeihilfen und inländische Beihilfen - werden jedoch keine Verbindlichkeiten bezüglich des Verhandlungsergebnisses eingegangen, d.h. es wurde in Doha keine Verpflichtung über eine Beseitigung von Ausfuhrhilfen eingegangen, sondern lediglich eine Art Absichtserklärung formuliert.<sup>56</sup> Über diese konnte man sich aber auch bis zum Ablauf der Frist am 30.04.2003 nicht hinwegsetzen. Die EU war bis zu diesem Zeitpunkt nicht in der Lage der Verhandlungsrunde einen gemeinsamen Vorschlag zu unterbreiten. Ein Abbau der Agrarsubvention durch die EU ist somit vorerst gescheitert.<sup>57</sup>

Was den Marktzugang nichtlandwirtschaftlicher Erzeugnisse betrifft, so findet sich im Verhandlungsmandat das Ziel der Verringerung und möglicher Beseitigung gewerblicher Zölle wieder. Der von der EU angestrebte Endzustand der Vermeidung grundsätzlicher Ausnahmen von diesem Vorhaben zu Gunsten ihrer eigenen Exportinteressen wurde erreicht, ebenso wie die Konzentration auf Spitzen- und Hochzölle. Gleichzeitig einigte man sich auf ein Konzept der „gemeinsamen und differenzierten Verantwortung“<sup>58</sup> gegenüber den Entwicklungsländern. Danach soll der Zollabbau ihren individuellen Bedürfnissen und Fähigkeiten angepasst werden.<sup>59</sup>

Was den Handel mit Dienstleistungen angeht, so wurden hier die Ziele der EU noch nicht vollständig erreicht. Die Minister der WTO bestätigten zwar die vom Europäischen Rat genehmigten Verhandlungsleitlinien als Grundlage für ein weiteres Vorgehen, doch dessen ungeachtet verstrich auch diese Frist, ohne dass die EU ein konsensfähiges Angebot unterbreiten konnte.<sup>60</sup>

Für eine nachhaltige Handelsliberalisierung ist jedoch eine Einigung der Europäer in diesen beiden Bereichen unerlässlich, will man nicht Gefahr laufen die Handelsrunde zu blockieren. Außerdem erscheint in diesem Zusammenhang eine Aktualisierung und Erweiterung des WTO-Regelwerkes als förderlich.

### Die Erweiterung und Aktualisierung des WTO-Reglements

Was die WTO-Vorschriften anbelangt, so begrüßt die EU die Möglichkeit auf die Forderungen der Entwicklungsländer nach einem verbesserten WTO-Übereinkommen zu suchen, nachzugehen. Dabei sollen jedoch nicht die geltenden Grundprinzipien der WTO verändert werden. Die EU hat es sich dabei zur Aufgabe gestellt dafür zu sorgen, dass die WTO-Instrumente nach wie vor einen wirksamen Schutz gegen unlautere Handelsabsichten bieten. Weiterhin sollen künftig effektivere Vorschriften erlassen werden, die einen Missbrauch handelspolitischer Schutzinstrumente aller WTO-Mitglieder unterbinden. Auch das europäische Ziel, Verhandlungen über klare und strenge Vorschriften bezüglich der Voraussetzung WTO-kompatibler Freihandels- und Regionalabkommen aufzunehmen, wurde erfüllt.<sup>61</sup>

Darüber hinaus wird in der Erklärung von Doha erstmalig das Ziel der Schaffung eines multilateralen Rahmens für Wettbewerbspolitik und Direktinvestitionen festgelegt. Dieses Regelwerk hat die Aufgabe für mehr Transparenz, Vorhersehbarkeit und somit Sta-

<sup>56</sup>Vgl. a.a.O. (Anm. 54), S. 5.; a.a.O. (Anm. 55), S. 3

<sup>57</sup> Vgl. Maïke Rademaker/Rainer Koch, Agrarverhandlungen vorerst gescheitert, in: Financial Times Deutschland, S. 9, vom 01.04.2003

<sup>58</sup> Vgl. a.a.O. (Anm.54), S. 5f.

<sup>59</sup> Vgl. a.a.O. (Anm. 55), S. 3f.

<sup>60</sup> Vgl. a.a.O. (Anm. 54), S. 5; a.a.O. (Anm. 55), S. 3;Vgl. Rademaker/ Koch, a.a.O. (Anm. 57), S. 9

<sup>61</sup> Vgl. a.a.O. (Anm. 54), S. 8.; a.a.O. (Anm. 55), S. 6

bilität der Rahmenbedingungen für Handel und Investitionen zu sorgen. Für den Bereich des Wettbewerbes soll es zu einer wirksameren Anwendung der nationalen Wettbewerbsvorschriften beitragen und auf diese Weise den Verbrauchern und Investoren gleichermaßen zugute kommen. Die Komponenten eines multilateralen Wettbewerbsrahmens innerhalb des WTO-Reglements sind mit den Vorschlägen der EU identisch und Ausdruck eines zukunftsorientierten Konzepts für die Wettbewerbsdisziplin auf multilateraler Ebene. Hierbei wird ausdrücklich auf die Notwendigkeit hingewiesen auf spezifische Interessen der Entwicklungsländer eingehen zu müssen.<sup>62</sup>

Alle in Doha genannten Elemente von Direktinvestitionen bzw. ihren Investitionsrahmen entsprechen ebenfalls der EU-Agenda. Gerade was die Reichweite ausländischer Direktinvestitionen anbelangt, die Grundsätze von Transparenz und Diskriminierungsverbot und das Streitschlichtungsverfahren zwischen den Staaten betrifft, hielt man sich in Doha eng an die Vorschläge der europäischen Agenda. Somit entstand eine einmalige Voraussetzung Verhandlungen über einen multilateralen Regelrahmen in den Bereichen Wettbewerb und Direktinvestition angemessen vorzubereiten um dadurch die Möglichkeit für eine angemessene Entwicklung zu schaffen.<sup>63</sup>

### Eine neue Entwicklungsagenda

Wie bereits angesprochen, ziehen sich die erweiterten Integrationsbemühungen der Entwicklungsländer in die Welthandelsordnung wie ein roter Faden durch die laufende Entwicklungsagenda. Dabei geht es in erster Linie um Fragen des Marktzuganges, Vorschriften und Sonderbestimmungen über Entwicklung und den Aufbau handelsbezogener Kapazitäten in den LCD's.<sup>64</sup> Die Notwendigkeit einer individuellen und differenzierten Behandlung dieser Länder wird dabei immer wieder betont und sowohl von den Industrie- als auch von den Entwicklungsländern als erfolgversprechender Integrationsansatz betrachtet. Die WTO-Mitglieder wollen den Handel in die Entwicklungspolitik einbeziehen, indem sie handelsbezogene Kapazitäten<sup>65</sup> in den entsprechenden Ländern schaffen und darüber hinaus eine bessere Koordination der Geberländer anstreben. Ein erfolgreiches Umsetzen dieser Vorhaben soll laut Agenda für eine kohärente und wirksame Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaftsordnung sorgen. Die europäische Agenda erkennt somit die besondere Position der Entwicklungsländer an und sorgt dafür, dass diese Verpflichtungen in das Arbeitsprogramm der WTO aufgenommen werden. Das übergeordnete Ziel der Handelsorganisation, eine nachhaltige Entwicklung, findet seinen Ausdruck darin, dass die Entwicklungsdimensionen in alle Einzelverhandlungen einbezogen wurden bzw. werden.<sup>66</sup>

Mit dieser Strategie soll nicht nur die wirtschaftliche Integration der Entwicklungsländer forciert, sondern auch die Binnenlegitimität der WTO gegenüber ihren eigenen Mitgliedern, vor allem der LDC's, wieder hergestellt werden, indem die WTO die Fähigkeit unter Beweis stellt, ihr geltendes Regelwerk auch im Zusammenhang mit TRIPS und der öffentlichen Gesundheit im Sinne eines nicht diskriminierenden Entscheidungsprozesses zu ändern. In den Erklärung der Minister bezüglich der TRIPS-Übereinkommen und der öffentlichen Gesundheit wurde hervorgehoben, dass das TRIPS-Reglement unter Wahrung der WTO-Regeln stets auf den Schutz der öffentlichen Gesundheit ausgelegt werden sollte. Mit dieser Festlegung wurde eine feste Richtlinie für die bis dato sehr flexibel auslegbaren TRIPS-Übereinkommen gegeben. Auch hier stimmt die Erklärung mit den von

<sup>62</sup> Vgl. a.a.O. (Anm. 54), S. 6

<sup>63</sup> Vgl. a.a.O. (Anm. 54), S. 6.; a.a.O. (Anm. 55), S. 4

<sup>64</sup> Vgl. a.a.O. (Anm. 55), S. 9

<sup>65</sup> Vgl. a.a.O. (Anm. 55), S. 8

<sup>66</sup> Vgl. a.a.O. (Anm. 54), S. 2ff.

der EU präferierten Standpunkten überein. Der Fortschritt besteht darin, dass das TRIPS-Abkommen erhalten bleibt, gleichzeitig aber alle Mitglieder, speziell die LDC's, jetzt aber in der Lage sind ihre berechtigten Ziele der öffentlichen Gesundheit zu verfolgen.<sup>67</sup>

### Einbeziehung der Zivilgesellschaft

Der Einfluss der Zivilgesellschaft auf die Doha-Entwicklungsagenda war deutlich spürbar, wenngleich sie vor Ort nicht so präsent war wie 1999 in Seattle. Das soeben dargestellte Verhandlungsergebnis im Bereich TRIPS und öffentliche Gesundheit stellt eine operationale Antwort der WTO auf Belange und Kampagnen der Zivilgesellschaft dar. Auch wollen die WTO-Mitglieder im Rahmen der Entwicklungsagenda erstmalig um das Verhältnis zwischen den geltenden internationalen Handelsabkommen und den multilateralen Umweltübereinkommen beraten.<sup>68</sup> Solche Verhandlungen, welche vor einiger Zeit in diesem Zusammenhang noch undenkbar schienen, können erst jetzt unter der Voraussetzung, das geltende WTO-Regelwerk nicht geschwächt wird, aufgenommen werden. Hier wird die Absicht der WTO-Mitglieder deutlich ihre multilateralen Übereinkünfte gegenseitig zu stützen und zu sichern. Zum einen kann dies als ein wichtiger Schritt hin zu mehr Kohärenz zwischen verschiedenen Bereichen der internationalen Politik gewertet werden. Zum anderen zeichnet sich hier eine deutliche Bereitschaft der WTO-Mitglieder ab, den wachsenden Anliegen der Zivilgesellschaft, im Zusammenhang mit einer stetig voranschreitenden Globalisierung, Rechnung zu tragen. Speziell eine aktive Beteiligung der europäischen Zivilgesellschaft stärkte die Position des europäischen Verhandlungsführers in Doha.<sup>69</sup>

### Die EU als Akteur der „Global Governance“

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt die vier maßgeblichen europäischen Verhandlungsschwerpunkte innerhalb der Doha-Entwicklungsagenda vorgestellt wurden, soll jetzt im Anschluss ihre Wirkungsfähigkeit auf die Global Governance hin untersucht werden.

Aus der theoretischen Perspektive stellt der Begriff „Global Governance“ zunächst eine Umschreibung dafür dar, wie globale Regeln aufgestellt, beschlossen und angewandt werden. Ihre Notwendigkeit ergibt sich, wenn man bedenkt, dass die globalen Märkte sich weitaus schneller entwickeln als die dafür zuständigen globalen Institutionen und Regeln. Diese sind jedoch für eine Ordnung der freien Marktkräfte, im Sinne der Wertvorstellung unserer Gesellschaft unabdingbar. Betroffen sind davon zum einen die ordnungspolitische Governance im Handelssektor und darüber hinaus auch die Ordnungspolitik im Sozial- und Umweltbereich. Heutzutage weist das internationale Regulierungssystem Disproportionalitäten in mehreren Sektoren auf. Zum einen ist die Governance im wirtschaftlichen Bereich weitaus stärker entwickelt als das System der sozialen und ökologischen Regulierung, wo Institutionen nur schwach oder gar nicht ausgebildet sind. Zum anderen funktionieren Global Governanceinstitutionen bisher wie elitäre „Clubs“, in denen führende Industrieländer den Ton angeben und die Entwicklungsländer gerade erst dabei sind ihren Einfluss geltend zu machen.

Darüber hinaus arbeiten die vorhandenen Institutionen monofunktional. Es gibt also kein Gremium, welches in der Lage ist, Zusammenhänge zwischen verschiedenen angesprochenen Bereichen (Handel, Entwicklung, Umweltschutz) effektiv zu berücksichtigen.<sup>70</sup>

<sup>67</sup> Vgl. a.a.O. (Anm. 54), S. 7.; a.a.O. (Anm. 55) S. 4

<sup>68</sup> Vgl. a.a.O. (Anm. 55), S. 6

<sup>69</sup> Vgl. a.a.O. (Anm. 54), S. 2 u. S. 8

<sup>70</sup> Vgl. Pascal Lamy, Europas Rolle und global governance: Die nächste Etappe, in: [http://europa.eu.int/comm/trade/speeches\\_articles/spla104\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/speeches_articles/spla104_de.htm), 07.01.03, S. 3

Es wird also ein System benötigt, welches sowohl zur Regulierung, gleichzeitig aber auch zur Liberalisierung der genannten Bereiche fähig ist. Die Verfahren betreffend würde dies ein Bündnis resultierend aus der engen Verknüpfung von Regierungen, Märkten und Zivilgesellschaften erfordern. Dann wäre eine ausgewogene und nachhaltige wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung im Sinne der Europäischen Union möglich.<sup>71</sup>

Eine vermehrte aktive Rolle Europas in der Global Governance erscheint in zweifacher Hinsicht gerechtfertigt. Als erstes erfordert die Bewahrung des europäischen Sozialmodells, als eine Mischung aus Marktwirtschaft, Wohlfahrtsstaat und Demokratie, nicht nur ein Tätigwerden nach innen, sondern weltweit. Denn die Aufgabe, Konkurrenz und Kooperation sowie Autonomie und Solidarität miteinander zu verbinden, ist nicht mehr in einem nationalen oder gar regionalen Kontext zu lösen, sondern muss global betrachtet und bearbeitet werden. Zweitens ist die EU insgesamt in einer besseren Position zu handeln als vergleichsweise einzelne Mitgliedsstaaten. Insbesondere gilt dies für Aufgaben wie die Gewährleistung demokratischer Gesellschaftsverhältnisse und der Rechtsstaatlichkeit oder den Aufbau eines einheitlichen Marktes, der im globalen Wettbewerb bestehen kann. Aber auch was die Resistenz gegenüber externen finanz- und handelspolitischen Schocks anbelangt und im Gegenzug die Einflussnahme auf wirtschaftliche und politische Geschehnisse der übrigen Welt erweist sich ein einheitliches europäisches Handeln effektiver. Dasselbe gilt für die Förderung einer zukunftsfähigen Entwicklung der Entwicklungsländer einschließlich der LCD's.<sup>72</sup>

Mit der europäischen Integration und der Verwirklichung eines europäischen Binnenmarktes hat sich Europa für einen Weg der gleichzeitigen Marktöffnung und Regulierung in den Bereichen Wirtschaft, Soziales und Umweltschutz bei gleichzeitiger begrenzter Umverteilung der Liberalisierungsgewinne entschieden. Das europäische Integrationsmodell, welches als das vorangeschrittenste in seiner Größe und in seinem Umfang gilt, übernimmt damit eine Vorreiterrolle in dem zu gestaltenden Globalisierungsprozess und der ihm folgenden Global Governance.<sup>73</sup>

Die Entwicklungsagenda von Doha hat in mehrerlei Hinsicht einen wichtigen Beitrag zur Global Governance geleistet. Als erstes werden sich auch zukünftige Verhandlungen mit den klassischen Aufgaben des GATT bzw. der WTO in dem Maße befassen, dass von ihnen eine weitere Handelsliberalisierung ausgeht. Ziel dabei muss es sein der internationalen Wirtschaft langfristige Impulse für ein nachhaltiges Wachstum zu verleihen. In diesem Grundsatz sind sich alle WTO-Mitglieder, das betrifft sowohl Industrie- als auch Entwicklungsländer, gleichermaßen einig. Auch wurde im Rahmen der Entwicklungsagenda der Bereich handelsbezogener Sektoren, welche global reguliert werden, deutlich erweitert. Vor allem die WTO-Abkommen über Investitionen, Wettbewerb und Handelserleichterung tragen zu einer nachhaltigen Stärkung des WTO-Reglements bei. Weiterhin leisten die Beschlüsse von Doha einen wesentlichen Beitrag zu mehr Kohärenz in den internationalen Beziehungen. So zum Beispiel soll zukünftig der Status multilateraler Umweltübereinkommen gegenüber dem WTO-Reglement eindeutig geklärt werden. Viertens führt die Einbeziehung der Entwicklungsproblematik als Querschnittsthema für sämtliche Einzelverhandlungen ebenfalls zu einer nicht zu vernachlässigenden Stärkung der Global Governance. Dieses Ergebnis kann aber nicht einseitig einem altruistischen Verhalten der EU und weiteren Geberländern zugeschrieben werden, sondern vielmehr einem erstmalig koordinierten und gemeinsamen Vorgehen der Entwicklungsländer in den Verhandlungen. Nicht zuletzt bietet die Entwicklungsagenda auch erstmalig Antworten auf die angesprochenen Belange der Zivilgesellschaft. Besonders was die Umweltproblematik betrifft folgt

<sup>71</sup> Vgl. *Lamy*, a.a.O. (Anm. 1), S. 2

<sup>72</sup> Vgl. *Lamy*, a.a.O. (Anm. 70), S. 2f.

<sup>73</sup> Vgl. *Fraser Cameron*, *The European Union as a Global Actor: Far from Pushing Its Political Weight Around*, in: *Carolyn Rhodes*, *The European Union in the World Community*, 1. Aufl., London 1998, S. 21

Doha der Forderung der Zivilgesellschaft nach einem Tätigwerden der WTO im Problem-  
bereich nachhaltiger Entwicklung. Hierbei artikuliert sich auch der Trend innerhalb der  
Entwicklungsagenda zu mehr Legitimität der WTO gegenüber der Zivilgesellschaft und  
den Nicht-Regierungsorganisationen.<sup>74</sup>

### **Zusammenfassung**

In der aktuellen Verhandlungsrunde ist der prägende Einfluss europäischer Vorschläge und  
Schwerpunkte deutlich spürbar. Insbesondere die europäische Kommission als supranatio-  
nales Organ war und ist hier bei der Vorbereitung, Bildung, Durchführung und Kontrolle  
von gemeinsamen europäischen Entscheidungen von besonderer Bedeutung. Sah sie sich  
in der Vergangenheit häufig der Gefahr ausgesetzt, aufgrund ihrer institutionellen Struktu-  
rierung und Beschaffenheit zu Einfallstoren nationaler Einflüsse zu werden, so ist es ihr in  
Doha weitestgehend gelungen einen einheitlichen europäischen Standpunkt zu formulie-  
ren. Aufgrund dieses Sachverhaltes wird auch der starke Einfluss und die Nachhaltigkeit  
europäischer Politik in Bezug auf die neue Entwicklungsagenda verständlich.

Ein abschließender Erfolg der Entwicklungsagenda ist jedoch maßgeblich davon  
abhängig, ob es der EU möglich sein wird, zu einer gemeinsamen liberaleren Agrarpolitik  
zu finden und einen einheitlichen Standpunkt hinsichtlich des Handels mit Dienstleistun-  
gen zu formulieren. Gelingt ihr das nicht, droht sie durch ihr Verhalten die laufende Runde  
zu blockieren, da die Entwicklungsländer den Erfolg von einer Reduzierung der Marktz-  
trittsbarrieren in den genannten Bereichen abhängig machen werden.

Ausgehend von den Impulsen der europäischen Agenda standen in Doha aber nicht  
nur klassische Handelsthemen auf der Tagesordnung, sondern zusätzlich umfangreiche  
Anliegen und Belange von Entwicklungsländern und der Zivilgesellschaft. Basierend auf  
ihrer, als „soft power“<sup>75</sup> zu verstehenden, wirtschaftlichen Macht innerhalb der Handels-  
fragen ist es der EU diesmal gelungen sich mit ihrer Agenda innerhalb der WTO stärker zu  
profilieren. Durch ein relativ geschlossenes Auftreten und ihrer richtungsweisenden Agen-  
da signalisiert sie ihre Bereitschaft vermehrt Aufgaben der Global Governance zu über-  
nehmen. Sie besitzt somit die Chance innerhalb der hegemonialen Gruppe der WTO zu  
einem zentralen Akteur zu avancieren.

### **Fazit**

Die Erklärung von Doha ist insgesamt dem Verhandlungsmandat der EU treu geblieben  
und spiegelt ihre politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessen wider. Sie  
zeigt aber auch zugleich auf Divergenzen zwischen normativem Anspruch und außenwirt-  
schaftlicher Realität. Denn gerade in dem für eine erfolgreiche Entwicklungsagenda wich-  
tigen Bereich der Landwirtschaft ist keine Liberalisierung durch die EU zu erkennen. Die  
nach wie vor hoch protektionistische Landwirtschaftspolitik und ihre Beschlüsse reichen  
über formale Absichtserklärungen nicht hinaus.

Aufbauend auf ihrer wirtschaftlichen Stärke in den internationalen Handelsbezie-  
hungen ist es der EU gelungen in Doha eine breite Verhandlungsagenda zu implementie-  
ren. Die dabei zur Debatte stehenden Verhandlungsschwerpunkte gehen über die bisheri-  
gen klassischen Handelsthemen des GATT bzw. der WTO hinaus. Neben einer weiteren  
Handelsliberalisierungsrunde, die zu einem verbesserten Marktzugang für alle Beteiligten  
führen soll, steht eine nachhaltige Entwicklung in den Entwicklungsländern als erklärtes

<sup>74</sup> Vgl. Lamy, a.a.O. (Anm. 1), S. 3f.; Vgl. Lamy a.a.O. (Anm. 70), S. 4f.

<sup>75</sup> Müller-Brandeck-Bocquet, a.a.O. (Anm. 45), S. 40



Ziel ganz oben. Damit wird erstmalig auf die Anliegen und Belange dieser WTO-Mitglieder gesondert Rücksicht genommen. Durch eine Aktualisierung und Erweiterung des WTO-Reglements soll in Zukunft eine individualisierte Behandlung derselben in Bezug auf ihre spezifischen Probleme möglich sein, ohne die bisher geltenden WTO-Abkommen aufzuweichen. Speziell durch die Erweiterung des Regelwerkes und die Gewährung von zusätzlicher Transparenz und Vorhersehbarkeit erfolgt eine Stärkung des Regimes und damit der WTO als schlagkräftigstem Instrument globaler Ordnungspolitik neben dem Internationalen Währungsfond und der Weltbank.<sup>76</sup>

Ob die Verhandlungsrunde zu einem Erfolg europäischer Handelspolitik wird, hängt jedoch in einem sehr großen Maß davon ab, ob und wie sich die EU in der Frage der GAP einigt. Denn vor allem die LCD`s werden den Erfolg der Verhandlungsrunde an einer umfassenden Liberalisierung des Landwirtschaftsektors messen. Gelingt es der EU, sich zu weitreichenden Liberalisierungsmaßnahmen durchzuringen, kann sie auf diese Weise ihre Stellung innerhalb der Gruppenhegemonie führender Handelsstaaten in dem WTO-Regime bekräftigen und ausbauen. Gelingt es ihr nicht, droht sie mit ihrem Verhalten die Verhandlungsrunde platzen zu lassen.

Mit Doha besitzt die EU heute die Möglichkeit sich von einem „... zögerlichen Bannerträger der globalen Liberalisierung ...“<sup>77</sup> zu einem maßgeblichen Akteur innerhalb des WTO-Regimes zu profilieren. Nicht nur aus europäischer Perspektive betrachtet, erscheint eine baldige Einigung innerhalb der Problemfelder als wünschenswert.

---

<sup>76</sup> Vgl. Stefan A. Schirm: Handel und Politik. Der Einfluss globaler Märkte auf nationale Interessen, in: Internationale Politik, Nr. 6, 2002, S. 1

<sup>77</sup> Reinhard Rode: Die Rolle der Europäischen Union in der politischen Dimension der wirtschaftlichen Globalisierung und Regionalisierung, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hg.), Die Europäische Gemeinschaft in der Welthandelsorganisation. Globalisierung und Weltmarktrecht als Herausforderung für Europa, 1. Aufl., Baden-Baden 1999/2000, S. 55

## **Entwicklungsländer in der WTO: Dauernde Dependenz oder zunehmende Interdependenz?**

*Thoralf Canis\**

„For more than half a century developing countries have made enormous progress in integrating their economies into the international trading system.“<sup>1</sup> Dies konnte nur unter der Maßgabe geschehen, dass sich die Entwicklungsländer in das System des GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) der WTO (World Trade Organization) eingliederten. Um Aufnahmevoraussetzungen zu erfüllen, mussten diese Staaten, wie im Zitat angedeutet, enorme Anstrengungen unternehmen.

Doch hatten und haben gerade die Entwicklungsländer große Schwierigkeiten ihre Position im System des GATT bzw. der WTO sowohl politisch als auch wirtschaftlich durchzusetzen. Sie stellen zahlenmäßig den größten Block in der WTO, doch sind die wirtschaftlichen Kräfte zugunsten der Industrieländer, im Besonderen der Triade USA-EU-Japan, verschoben und verfestigt. Man schützt einheimische Waren und Güter gegenüber Importen aus den Staaten der „Dritten Welt“ mit hohen Einfuhrzöllen und anderen Handelsschranken. Deshalb versuchen die Entwicklungsländer, besonders die Least Developing Countries (LDCs), auf ihre Schwierigkeiten aufmerksam zu machen und die nächste Welthandelsrunde als „Entwicklungsrunde“ zu initiieren.

Diese Problematik näher zu beleuchten, wird Aufgabe dieser Arbeit sein. Dabei wird auch auf die vergangenen 20 Jahre im GATT und in der WTO unter dem Schwerpunkt der Einflussmöglichkeiten der Entwicklungsländer auf die Verhandlungsrunden im System des GATT und der WTO einzugehen sein. Im ersten Abschnitt dieser empirisch-analytischen Betrachtung soll das GATT und die Rolle der Entwicklungsländer in den Verhandlungen zum Abschluss der Uruguay-Runde im Mittelpunkt stehen.

Mit der Gründung der WTO sahen die „Developing Countries“ neue Chancen, ihre Interessen, Vorstellungen und Forderungen in die Welthandelsorganisation einzubringen. Seattle, im November 1999, sollte dabei die Bemühungen dieser Staaten „krönen“ und war somit für die Entwicklungsländer als zukunftsweisend gedacht. Doch am Ende scheiterte diese Ministerkonferenz. Dabei war dies nicht das Ergebnis von Interessenkonflikten zwischen den Entwicklungsländer und den Industrienationen, vielmehr war es das Ergebnis der unüberbrückbaren Interessenunterschiede im Block der Industrienationen.

Dies wurde als Niederlage für die Entwicklungsländer gesehen – dennoch versuchten diese Staaten nach der Ministerkonferenz in Seattle aktiv ihre Interessen zu vertreten und diese in neuen Initiativvorschlägen vorzubringen. Rund zwei Jahre später, in Doha im November 2001, wurden wesentliche Forderungen der Entwicklungsländer in die Ministererklärung aufgenommen. Somit ist deren Realisierung wichtig für die zukünftige Arbeit der WTO. Man hofft nun, die nächste Welthandelsrunde ganz im Zeichen der Entwicklungsländer zu gestalten und sie als „Entwicklungsrunde“ zu implementieren. Doch bleibt abzuwarten, wohin der Weg der Entwicklungsländer nach Doha führt und welche Konsequenzen sich daraus ergeben.

Die Analyse dieser kurz umrissenen Themen soll sich auf dem theoretischen Fundament des Vergleichs von Dependenz vs. Interdependenz und Protektionismus vs. Freihandel bewegen. Deshalb steht nicht ohne Grund als überspannendes Dach dieser Arbeit fol-

---

\* Thoralf Canis, Student, 8. Semester (Diplom Politikwissenschaft); e-mail: Thoralf.Canis@gmx.net

<sup>1</sup> Constanine *Michalopoulos*, *Developing Countries in the WTO*, Basingstoke 2001, S.1

gende Frage: Die Entwicklungsländer in der WTO – Dauernde Dependenz oder zunehmende Interdependenz?

## Theoretische Grundlagen

### Dependenz versus Interdependenz

#### Dependenztheorie

Im Grundsatz geht die Dependenztheorie von der strukturellen Abhängigkeit der Entwicklungsländer von den Industrieländern aus. Erkennbar ist diese sowohl auf politisch-gesellschaftlicher als auch auf ökonomischer Ebene. Die Dependenztheorie „... suggests that the whole international economy operates to the disadvantages of the third world.“<sup>2</sup>

Galtung, einer der einflussreichsten Dependenztheoretiker, geht von der Zentrum-Peripherie-Beziehung als Grundlage der Abhängigkeit der Entwicklungsländer von den Industriestaaten aus. Er stellt in vier Merkmalen die Beziehungsstruktur von Entwicklungsländern und Industrienationen dar.

- Interaktionen bestehen zwischen Zentrum (Industrienationen) und Peripherie (Entwicklungsländer) auf vertikaler Ebene.
- Beziehungen zwischen Peripherie in der Industrienation und der Peripherie im Entwicklungsland sind nicht vorhanden.
- Es bestehen keine multilateralen Interaktionen zwischen den eben genannten drei Ebenen (Zentrum und Peripherie des entwickelten Staates und Entwicklungsland).
- Beziehungen zu anderen, außerhalb gelegenen Akteuren, werden ausschließlich vom Zentrum unterhalten.<sup>3</sup>

Die Industrienationen als mächtige und „unabhängige“ Staaten halten die Entwicklungsländer in Abhängigkeit, um aus dieser Vorteilssituation positive Nutzenallokation zu ziehen.

Durch Ausbeutung, Fragmentierung, Marginalisierung und Durchdringung werden die Peripherie-Nationen auf niedrigem Entwicklungsstand gehalten.

Anhand von verschiedenen Variablen, wie dem Zentrum-Peripherie-Verhältnis, dem Stand der Entwicklung oder dem Stand von Ungleichheit, versucht Galtung den Grad der Abhängigkeit der Entwicklungsländer von Industrieländern zu bestimmen.

Doch erkennen auch die Vertreter dieser Theorie zunehmende interdependente Strukturen im Beziehungsverhältnis zwischen Industrienationen und Entwicklungsländern. Aus Sicht der Dependenztheoretiker sind aber die Versuche der Industriestaaten, die Entwicklungsländer in das Welthandelsregime einzubinden, nicht ernst gemeint und entbehren daher aus ihrer Perspektive jeder Grundlage. Zusammenfassend kann man sagen, dass die Benachteiligungen des Südens im internationalen System eine Folge der Interessen des kapitalistischen Nordens sind.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Rod *Hague*,/Martin *Harrop*/Shaun *Breslin*, *Comparative Government and Politics: An Introduction*, 3. edition, Basingstoke 1992, S. 124

<sup>3</sup> Will *Hout*/Johan *Galtung*, *The Structural Approach to Centre-Periphery Relations*, in: *Capitalism and the Third World*, Brookfield 1995, S. 99

<sup>4</sup> Vgl. Hartmut *Elsenhans*, *Nord-Süd-Beziehungen: Theorien über die Nord-Süd-Konfliktformation und ihre Bearbeitung*, in: *Theorien der Internationalen Beziehungen* hrsg. von Volker Rittberger; *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 21/1990*, S. 331

## Interdependenztheorie

„Der Interdependenzansatz betrachtet die wechselseitigen Abhängigkeiten von politischen Konstellationen und Prozessen in staatlichen Einheiten und die auf diese Systeme von außen wirkenden Bedingungen als Grundlage innen- wie außenpolitischer Entscheidungen und Verhaltensmuster.“<sup>5</sup> Dabei flechtet der Interdependenzansatz die Prinzipien des Freihandels mit dem Ziel der Erreichung einer „world of independent societies“ logisch ein. So konzipiert das System des Freihandels, mit seinen verschiedenen Facetten, eine internationale Arbeitsteilung auf ökonomischem Gebiet, auf dem wirtschaftliche Akteure aufeinander angewiesen sind.

Dabei versucht die Interdependenztheorie möglichst umfangreich zu argumentieren und folgende Tendenzen, aus empirischen Untersuchungen resultierend, in den Erklärungsansatz einzubeziehen:

- deutliche Zunahme der Zahl Staaten und deren Einflussmöglichkeiten im internationalen System,
- Trend der Globalisierung und der Verflechtung der Staaten im ökonomischen Bereich,
- Veränderungen im Mächtegleichgewicht als Folge industrieller Entwicklung,
- Zunahme der Beziehung von Innenpolitik, Außenpolitik und internationaler Politik,
- begrenzte Verfügbarkeit an Ressourcen fördert verstärkte Zusammenarbeit,
- Notwendigkeit der Schaffung von institutionellen Regelungen und Strukturen.<sup>6</sup>

Aufbauend auf die Kategorien konzentriert sich der Interdependenzansatz auf drei Schlüsselebenen. So stehen die Analyse politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Interaktions- und Verflechtungsbeziehungen im Mittelpunkt der Interdependenzforschung.<sup>7</sup>

Keohane und Nye haben zusammenfassend konstitutive Grundannahmen für Interdependenz auf politischer und wirtschaftlicher Ebene herausgearbeitet: Ressourcenprobleme und Verfügungsmöglichkeiten über Ressourcen nehmen einen wachsenden Stellenwert in den internationalen Beziehungen ein und bilden einen wichtigen Machtfaktor. Daneben ist die Schaffung von Verhandlungsplattformen auf internationaler Ebene von immanenter Bedeutung; Entscheidungen, vor allem auf internationaler Ebene, werden von sich verändernden Ressourcenverteilungen, Rollenerwartungen und Legitimitätskriterien im internationalen System geprägt. Die Rolle der internationalen Organisationen hat enorm zugenommen und wird weiter zunehmen. Dabei bilden diese Foren internationaler Politik Möglichkeiten der Diskussion und Abstimmung, tragen somit zum Abbau von Ungerechtigkeiten und zu einer besseren Ressourcenverteilung bei.<sup>8</sup>

Der Faktor Macht und das Machtverständnis in der Interdependenztheorie sind different zur realistischen Schule. Während die Realisten in der Anwendung oder Androhung von militärischer Gewalt das effektivste Mittel der internationalen Politik sehen, ist für die Interdependenztheoretiker militärische Gewaltanwendung in hohem Grade ineffizient – dies wurde nach Meinung der Vertreter der Interdependenztheorie empirisch häufig nachgewiesen. Sie verweisen darauf, dass das Potential an Ressourcen das Durchsetzungsvermögen auf internationaler Ebene bestimmt.<sup>9</sup>

Kritisch zu betrachten ist, dass das Beschränken auf gegenseitige Abhängigkeit den Blick auf die Realität versperrt, die sich in ungleicher Verteilung ökonomischer und politi-

<sup>5</sup> Ursula *Lehmkuhl*, *Theorien internationaler Politik*, 3. Auflage, München/Wien, 2001, S. 193

<sup>6</sup> Vgl. ebd., S. 194

<sup>7</sup> Vgl. ebd.

<sup>8</sup> Ebd., S. 195

<sup>9</sup> *Lehmkuhl*, a.a.O. (Anm.5), S. 197

scher Ressourcen zwischen den Industrieländern – gerade der Triade – und den Ländern der „Dritten Welt“ widerspiegelt.

### Dependenz versus Interdependenz

In „reiner Form“ lassen sich heute beide Theorieansätze in den Interaktionen zwischen den Entwicklungsländern und Industrienationen nicht ausmachen. Vielmehr sind Tendenzen hin zu Mischformen in den Beziehungen beider „Blöcke“ prägend.

Interdependenz muss angestrebt werden, um den weniger entwickelten Staaten die Möglichkeit zu geben, sich zu gleichwertigen Partnern entwickeln zu können. In den Prozess einer umfassenden Entwicklung müssen die Entwicklungsländer eingebunden werden, da sie über ein gewaltiges Potential an Ressourcen und Humankapital verfügen.

Daher müssen die Forderungen der unterentwickelten Welt, nach besserer Integration in das multilaterale Handelssystem, der Verbesserung der Marktzugangschancen und technischer Kooperation Berücksichtigung finden.

„Interdependenz ist verbunden mit abnehmender Steuerungsfähigkeit der Nationalstaaten, bei eingehender Erbringung von Wohlstands- und Sicherheitserwartungen für die Bürger und gleichzeitig verbesserter Bereitstellung kollektiver Güter durch internationale Zusammenarbeit.“<sup>10</sup>

Sollten die Forderungen nicht zu realisieren sein, werden sich die Interaktionsstrukturen zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern zuungunsten der Entwicklungsländer verfestigen. Eine stärkere Einbindung und Partizipation in der WTO kann dem entgegenwirken. Diese Chance sollte man nicht ungenutzt lassen. Vielmehr kann dadurch Entwicklungshilfe gezielter gesteuert und vorgenommen werden. Daher ist der immanente Gedanke der Interdependenztheorie, die gegenseitige wirtschaftliche Arbeitsteilung auf internationaler Ebene, positiv zu bewerten.

### Protektionismus versus Freihandel

#### Protektionismus

„Unter Protektionismus sind alle Maßnahmen zu verstehen, die bewusst darauf gerichtet sind, Marktergebnisse, die sich bei Freihandel bzw. bei freien Marktverhältnissen einstellen würden, zu verändern.“<sup>11</sup>

Vorwiegend werden dabei in der staatlichen Außenwirtschaftspolitik protektionistische Maßnahmen zum Schutz der eigenen Wirtschaft angewendet. Dabei lässt sich protektionistisches Verhalten in drei Gruppen klassifizieren:

- Tarifäre und nicht-tarifäre Maßnahmen zur Beeinflussung des internationalen Handels,
- Regulierung der Kapitalfinanzströme durch Kapitalverkehrsbeschränkungen,
- Maßnahmen zur Steuerung der Zahlungsbilanzströme.<sup>12</sup>

Dieses protektionistische Verhalten dient der Erreichung verschiedener wirtschaftlicher und politischer Ziele auf nationalstaatlicher Ebene:

- Schutz der heimischen Produkte und Produktionssektoren,

<sup>10</sup> Danko *Knothe*, Der eingeschränkte Blick der Institutionisten – Machtfaktoren bei der Entstehung internationaler Institutionen, Hallenser IB-Papiere 2/2003, S.1, in: <http://www.politik.uni-halle.de/rode/>, 22.05.2003

<sup>11</sup> Gustav *Dieckheuer*, Internationale Wirtschaftsbeziehungen, 3. völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, München/Wien 1995, S. 449

<sup>12</sup> *Dieckheuer*, a.a.O. (Anm.11), S. 449

- Verbesserung der heimischen Terms of Trade,
- Abbau internationaler Abhängigkeiten,
- Verbesserung der heimischen Beschäftigungssituation.<sup>13</sup>

Bei der Erreichung des ersten Ziels geht es um die strukturelle Entwicklung des Landes. Diesem Ziel sind zwei Grundgedanken immanent, zum einen ist es der Erhaltungsschutz (Erhaltung der Produktionssektoren), zum anderen der Anpassungsschutz für die heimische Wirtschaft. Den Abbau dieser Handelshemmnisse hat sich die WTO im GATT zur wichtigsten Aufgabe gemacht.

### Freihandel

Das Freihandelssystem ist anderen Systemen in der Außenwirtschaftstheorie grundsätzlich überlegen, denn „... Freihandel führt zu einer effizienten Allokation der Ressourcen und impliziert, dass die wirtschaftliche Wohlfahrt eines Landes sowie der Welt insgesamt maximiert wird.“<sup>14</sup>

Aus der Beschreibung des Begriffs und seiner Auswirkungen auf das wirtschaftliche System, lassen sich weitere positive Aspekte zur Durchsetzung des Freihandelssystems erkennen:

- Vergrößerung der Absatzmärkte für die heimische Wirtschaft,
- länderspezifische Produktionsspezialisierungen, die durch Nutzung der nationalen Ressourcen zu einer Produktionssteigerung führen,<sup>15</sup>
- die Stimulation des internationalen Technologietransfers<sup>16</sup>
- und durch Konkurrenz auf internationaler Ebene größere Innovationsbereitschaft in den Unternehmen.<sup>17</sup>

Die genannten Vorteile des Freihandels schaffen gleichzeitig Impulse für nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Wohlfahrtssteigerungen in den freihändlerisch agierenden Staaten. Auf nationaler Ebene gelingt es durch das System des Freihandels das Einkommens- und Beschäftigungsniveau zu steigern.

Doch bleibt die vollständige Umsetzung der Freihandelsidee wohl nur Utopie, denn durch verschiedenartige Ausnahmen und Einschränkungen im Handelsverkehr lässt sich Freihandel nicht praktisch verwirklichen. Dazu zählen Maßnahmen gegen Länder, die nicht dem Prinzip des Freihandels verpflichtet sind, Schutz junger Produktionszweige, befristeter Schutz zur Dämpfung der Folgen von strukturellen Anpassungen gewisser Produktionsbereiche an neue Technologien und der Schutz nationaler Produktionszweige, die unter gesellschaftspolitischem Aspekt als unverzichtbar eingestuft werden.<sup>18</sup>

### Protektionismus versus Freihandel

Wie in den Ausführungen angedeutet, garantiert das Prinzip des Freihandels eine effiziente Faktorallokation. Dabei werden mit knappen Ressourcen maximale Produktionsergebnisse

---

<sup>13</sup> Ebd.

<sup>14</sup> Hannelore Weck-Hannemann, Politische Ökonomie des Protektionismus. Eine institutionelle und empirische Analyse, Frankfurt/Main/New York 1992, S. 12

<sup>15</sup> Dieckheuer, a.a.O. (Anm.11), S. 447

<sup>16</sup> Ebd.

<sup>17</sup> Ebd.

<sup>18</sup> Ebd. S. 447 f.

erzielt.<sup>19</sup> Handelsliberalisierung führt grundsätzlich zu Wohlfahrtsgewinnen und gibt den beteiligten Akteuren die Möglichkeit, Güter auf dem internationalen Markt günstig einzukaufen. Doch dessen ungeachtet ist das internationale System noch weit vom Freihandel entfernt, es wird vielmehr durch verdeckte Handelshemmnisse, Exportbeschränkungen und Zölle in ein enges Korsett gezwungen. Dieses Korsett zu sprengen, hat sich die WTO vorgenommen. Hier gibt es für die Entwicklungsländer die Möglichkeit, durch Teilhabe am Freihandel, unter der Voraussetzung der Öffnung der Märkte der Industriestaaten, wirtschaftlichen Fortschritt zu realisieren. Entwicklungsländer können sich durch das Freihandelssystem aus der Dependenz lösen und in den interdependenten Dialog mit den Industriestaaten treten.

Freihandel kann sowohl wirtschaftliche Stabilität – national, regional und global - als auch stabilitätsfördernde Wirkung für das politische System erzeugen. Doch kann dies nur erreicht und verstärkt werden, wenn der durch den Freihandel geschaffene Fortschritt und finanzielle Gewinn nutzbringend für die Gesellschaft eingesetzt wird. Dagegen führen asymmetrische Verteilungsmuster in der Konsequenz zu politischer Instabilität, die gleichzeitig das wirtschaftliche Klima im Land und der Region verschlechtern und so das Prinzip des Freihandels gefährden können.

### **Entwicklungsländer im GATT – eine empirisch-analytische Betrachtung**

Um den Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht zu sprengen, wird sich dieses Kapitel ausschließlich mit den Jahren 1980 bis 1995 im GATT auseinandersetzen. Die Tokio-Runde von 1973 – 1979 ließ aus der Sicht der Entwicklungsländer viele Probleme ungelöst. So wurden in dieser wie auch schon in vorhergehenden Handelsrunden mit dem Agrarbereich und dem Bereich Textil und Bekleidung für die Entwicklungsländer wesentliche Themenbereiche ausgeklammert.<sup>20</sup> Aus diesem Reformstau und der einsetzenden Weltwirtschaftskrise, verbunden mit rückläufigen Außenhandelszahlen und hoher Arbeitslosigkeit, kam es zu einer Initiative für eine neue GATT-Verhandlungsrunde<sup>21</sup>

Dies war der Ausgangspunkt für die Uruguay-Runde von 1986 – 1993, der bisher längsten Welthandelsrunde. „Wie bei keiner Runde zuvor hatten sich die Entwicklungsländer in die Verhandlungen eingebracht, mit den „neuen Themen“ wurden die traditionellen Bahnen klassischer Handelsliberalisierung endgültig durchbrochen.“<sup>22</sup>

Die Uruguay-Runde kann bezüglich zweier Aspekte als Vertragswerk von großer Wichtigkeit für die Entwicklungsländer gesehen werden. Erstens erreichte man die Durchsetzung eines besseren Marktzugangs in für Entwicklungsländer wichtigen Bereichen. So wurde verbindlich festgeschrieben, dass Zölle auf Industriegüter gesenkt werden oder gänzlich verschwinden. Zweitens wurde das Verfahren der Streitbeilegung zugunsten der Entwicklungsländer verändert. Dadurch verbesserte sich die Position der Entwicklungsländer in Streitschlichtungsverfahren gegenüber den Industrienationen sowohl innerhalb des Systems des GATT, aber auch in bilateralen Handelstreitigkeiten außerhalb des Systems.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> Vgl. Michael *Rauschner*, Politische Ökonomie des Protektionismus in: *WISU Das Wirtschaftstudium*, 11/02, S. 1452

<sup>20</sup> Norbert *Minhorst*, Die Länder der „Dritten Welt“ und die Verhandlungen der GATT Uruguay-Runde, in: Martin *Klein*,/Werner *Meng*/Reinhard *Rode* (Hg.), *Die neue Welthandelsordnung der WTO*, Amsterdam 1998, S. 178

<sup>21</sup> Vgl. Benno *Engels*, Entwicklungsländer vor der Ministerkonferenz in Doha, in: *Nord-Süd-Aktuell*, Deutsches Übersee-Institut Hamburg, Jahrgang XV, Nr. 2, 2001, S. 255

<sup>22</sup> Ebd.

<sup>23</sup> Vgl. dazu *Michalopoulos*, a.a.O. (Anm.1), S. 33 f.

Neben den angesprochenen Verbesserungen, die für die Entwicklungsländer in der Uruguay-Runde erreicht wurden, ließ sich in der Position der Entwicklungsländer während den Verhandlungen in der neunten Welthandelsrunde ein Paradigmenwechsel konstatieren. „Developing countries advocated trade liberalization, while United States and other major industrialized countries leaned toward protectionist policies. While developing countries had established a coalition of opposition to the multilateral trading regime in the 1960s, they reserved this role during the Uruguay Round. ... As a group in trade negotiations, they began to identify themselves as proponents of liberalization.“<sup>24</sup> Durch eine stärker werdende aktive Rolle und dem Eintreten für weitergehende Handelsliberalisierungen konnten die Entwicklungsländer ihre Position im Regime verbessern und die Agenda entscheidend beeinflussen.

Ein weiteres sichtbares Zeichen für den genannten Paradigmenwechsel der Entwicklungsländer war die Positionierung für die Implementierung einer starken und klaren Struktur im GATT-System zur Umsetzung der Ergebnisse der Uruguay-Runde. Letztendlich stärkten die Entwicklungsländer ihre Position aus eigener Kraft, indem sie ein Umdenken in ihren Positionen erkennen ließen. „As developing countries changed their negotiating stance in multilateral trade negotiations, they undermined their former identity as the egoistic Other ..., developing countries began to represent themselves in a new role as “multilateral trader” with interests in common with other traders ....., developing countries obtained greater influence in the trading system.“<sup>25</sup>

Doch darf nicht verschwiegen werden, dass es zu Beginn der Uruguay-Runde grundlegende Interessenunterschiede zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern gab. Diese wurden jedoch durch unterschiedliche Interessen innerhalb der „Blöcke“ teilweise aufgehoben, was letzten Endes Koalitionsbildungen zwischen den Staaten aus den verschiedenen Gruppen ermöglichte. „Indeed, the interests and priorities of developing countries in the WTO are extremely varied and probably increasingly divergent. In some cases these countries are part of alliances that include developed countries, such as, for example, the Cairns Group of agricultural exporters.“<sup>26</sup>

Weitgehende Einigkeit herrschte unter den Entwicklungsländern bei der Forderung nach Wiederaufnahme der Verhandlungen im Agrarbereich und Textilsektor wie bei der Forderung nach einer Absicherung der Marktzugangschancen für Entwicklungsländer auf den Märkten der Industrieländer.<sup>27</sup>

Obwohl die Position der Entwicklungsländer im GATT gestärkt wurde, ließ sich in den 80er und 90er Jahren folgender Trend feststellen: die Einbindung der Least Developing Countries erfolgte wesentlich langsamer als die anderer Entwicklungsländer. Anhand der Halbierung des Welthandelsanteils der LDCs im Zeitraum von 1980 bis 1999 lässt sich diese Entwicklung sehr gut verdeutlichen.<sup>28</sup> Dagegen kann man einen höheren Integrationsgrad und höhere Wachstumsraten in den Entwicklungsländern konstatieren, die zur Gruppe der mittleren oder höheren Einkommens-Staaten gezählt werden konnten.<sup>29</sup> Dazu zählten fast ohne Ausnahme die Staaten des südöstlichen Asiens (z.B. Malaysia, Thailand). Dies erklärt in einem weiteren wichtigen Punkt die unterschiedliche Interessenkonstellation im „Block“ der Entwicklungsländer. So hoffte man in den lateinamerikanischen Ländern auf einen erfolgreichen Abschluss der Handelsrunde, da aufgrund der marktwirt-

<sup>24</sup> Jane Ford, A Special Theory of Trade Regime Change: GATT to WTO, in: International Studies Review, Volume 4, Fall 2002, S. 116

<sup>25</sup> Engels, a.a.O. (Anm.21), S. 137 f.

<sup>26</sup> Jayashree Watal, Developing Countries' Interests in a Development Round, in: Jeffrey J. Schott, WTO after Seattle, Washington D.C. July 2000, S. 73

<sup>27</sup> Vgl. dazu Minhorst, a.a.O. (Anm. 20), S. 181

<sup>28</sup> Vgl. Axel Borrmann/Georg Koopmann, Adapting the WTO Trade Policy Reviews to the Needs of Developing Countries, HWWA-Report 213, Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv 2002, S. 14

<sup>29</sup> Michalopoulos, a.a.O. (Anm.1), S. 21



schaftlichen Reformen in den Staaten selbst transparente und offene Handelsbeziehungen für unverzichtbar gehalten wurden. Die Position weiterer Handelsliberalisierungen wurden durch die südostasiatischen Länder unterstützt, während für die afrikanischen Mitgliedsstaaten die Erhaltung von besonderer und differenzierter Behandlung sowie die Beibehaltung von Präferenzsystemen das ausschlaggebende Moment in Verhandlungen darstellte.<sup>30</sup> Doch zeigt gerade die Entwicklung in Südostasien, dass Reformen auf nationalstaatlicher Ebene und die Unterstützung der Industrieländer Schlüssel zur besseren Integration in das weltwirtschaftliche System sind.

Wie am Beginn des Kapitels angedeutet, war die Handelsrunde in ihrem Ergebnis ein Erfolg für die Entwicklungsländer. So wurden umfangreiche Zollsenkungen vereinbart und gleichzeitig Sonderregelungen gerade für die am wenigsten entwickelten Länder beibehalten. Aus dem Ergebnispaket der Uruguay-Runde resultierten für die Entwicklungsländer direkte Vorteile durch unmittelbare Einkommensverbesserungen und indirekte Vorteile entstanden aus den verbesserten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen.<sup>31</sup>

Trotz der deutlichen Verbesserung der Position der Entwicklungsländer bleibt festzuhalten, dass sie nur einen geringen Anteil am gesamten Welthandel haben und die wichtigsten Akteure in der 1995 gegründeten WTO die OECD-Staaten bleiben. Mit einem Anteil von nahezu 70% am Welthandel ist es diesen Staaten möglich, ohne oder gegen die Entwicklungsländer zu agieren.<sup>32</sup>

## Die WTO – neue Chancen für die Entwicklungsländer

Heute hat die WTO 144 Mitglieder<sup>33</sup>, von denen rund dreiviertel Entwicklungsländer sind.<sup>34</sup> In der WTO werden die Spielregeln für den internationalen Güter- und Dienstleistungsaustausch festgelegt. „Ziel der WTO ist die Entwicklung eines integrierten, funktionsfähigen und dauerhaften multilateralen Handelssystems. Neben ökonomischen Zielen verfolgt die WTO auch das Ziel des „sustainable development“ und die Förderung der ökonomischen Entwicklung der Entwicklungsländer.“<sup>35</sup>

Die Maßnahmen, um diese Ziele zu erreichen, sind: Eliminierung der Diskriminierung durch das Prinzip der Meistbegünstigung und der Gleichstellung von In- und Ausländern, Reziprozität, Eliminierung von Handelsbehinderungen und Konsensbildung zwischen den WTO-Mitgliedern.<sup>36</sup>

## Forderungen und Interessen der Entwicklungsländer

Nachdem die Positionen der Entwicklungsländer mit einer Vielzahl an Interessen und Forderungen in der Uruguay-Runde teilweise Beachtung fanden, versuchen die Entwicklungsländer seit der Gründung der WTO erneut, ihre Forderungen deutlich zu machen und durchzusetzen. Ein Großteil der Entwicklungsländer ist wirtschaftlich abhängig von den Industrienationen. Aus den verschiedenen Abhängigkeitsbeziehungen resultieren unterschiedliche Interessen, die teilweise durch einen starken Wirtschaftsblock mitbestimmt werden.<sup>37</sup> Doch neben diesen divergenten Interessen lassen sich Forderungen und Interes-

<sup>30</sup> Vgl. dazu *Minhorst*, a.a.O. (Anm. 20), S. 183 ff.

<sup>31</sup> *Minhorst*, a.a.O. (Anm. 20), S. 190

<sup>32</sup> Ebd. S. 175

<sup>33</sup> Vgl. [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/org6\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm), 27.12.2002

<sup>34</sup> Hildebert *Ehrenfeld*, Die Welthandelsorganisation (WTO): Maßnahmen und Instrumente, in: *WISU* Studienblatt, Oktober 1999

<sup>35</sup> Ebd.

<sup>36</sup> *Ehrenfeld*, a.a.O. (Anm.34)

<sup>37</sup> Vgl. Aileen *Kwa*, in: *Focus, WTO and Developing Countries*, Volume 3, Number 37, Nov. 1998, S. 2

sen im Block der Entwicklungsländer ausmachen, die als Konsens zwischen diesen Staaten gelten können.

So fordern die Entwicklungsländer Veränderungen in der Umsetzung der Uruguay-Vereinbarungen. Einerseits wollen sie grundsätzliche Änderungen zu ihren Gunsten im Vertragstext festgelegt wissen, andererseits geht es ihnen um die Verlängerung der Umsetzungsfristen der Festlegungen der Uruguay-Runde.<sup>38</sup>

Neben diesen eher technischen Verbesserungen im Vertragswerk gibt es existentielle Forderungen der Entwicklungsländer:

- weitere Handelsliberalisierungen durch die Industrieländer als Gegenleistung für die Bereitschaft der Entwicklungsländer, an einer neuen Handelsrunde mitzuwirken und neue Verpflichtungen einzugehen,
- Abbau wettbewerbsverzerrender Subventionen der Industrieländer, vor allem für Agrarexporte,
- Disziplinierung der Handhabung von Antidumping-Maßnahmen als protektionistisches Instrument,
- besondere Handelserleichterungen für die am wenigsten entwickelten Länder,
- Überprüfung und gegebenenfalls Korrektur der Abkommen,
- aktive Beteiligung der Entwicklungsländer am gesamten WTO-Prozess.<sup>39</sup>

### **Umsetzung und Machbarkeit der Forderungen der Entwicklungsländer**

Als zahlenmäßig größter Block in der WTO besitzen die Entwicklungsländer durch das Abstimmungsverfahren „one member – one vote“ die Möglichkeit, Entscheidungen zu blockieren. Doch kann diese Macht, durch geringe Partizipation im WTO-Entscheidungsverfahren, nur eingeschränkt genutzt werden. In den Vertragstexten zu zahlreichen Übereinkommen der WTO gilt die besondere Berücksichtigung des wirtschaftlichen Entwicklungsstandes eines Mitgliedsstaates. Durch „special and differential treatments“ wird den Entwicklungsländern eine differenzierte Sonderbehandlung zugestanden. Einerseits sind es Sonderbehandlungen von Importen der Entwicklungsländer in die Industrienationen, andererseits handelt es sich um Sonderbehandlungen bezüglich der Umsetzung von WTO-Verpflichtungen durch die Entwicklungsländer.<sup>40</sup>

Die Fähigkeit der Entwicklungsländer, Veränderungen in der WTO herbeizuführen, hängt von zwei wesentlichen Punkten ab:

- a. Einbeziehung in die „täglichen“ Entscheidungen der WTO,
- b. Teilhabe an den multilateralen Handelsgesprächen innerhalb der WTO.<sup>41</sup>

In den letzten Jahren ist eine verstärkte Partizipation am Willensbildungsprozess in der Welthandelsorganisation durch die Entwicklungsländer zu erkennen. Zum einen wurden obengenannte Forderungen der Entwicklungsländer teilweise erfüllt, so zum Beispiel die Forderungen nach verstärkter Handelsliberalisierung, die Behandlung von neuen Themenbereichen innerhalb von WTO-Runden, die effektivere Repräsentation in Genf durch die

<sup>38</sup> Vgl. dazu *Watal*, a.a.O. (Anm.26), S. 73

<sup>39</sup> Jürgen Wiemann, Die Entwicklungsländer vor der neuen WTO-Runde in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B46-47/99; S. 33 f.

<sup>40</sup> Jörg Müller, Die effektive Durchsetzung von WTO-Recht zugunsten von Entwicklungsländern – Ein Beitrag zur Bewertung der Funktionsfähigkeit des Streitschlichtungsmechanismus in: *Aussenwirtschaft*, 56. Jahrgang (2001), Heft III, S. 393

<sup>41</sup> *Michalopoulos*, a.a.O. (Anm.1), S. 152

Mitgliedsstaaten und die Präsenz der WTO in den Mitgliedsstaaten, außerdem verbesserte Möglichkeiten der Entwicklungsländer innerhalb von Streitschlichtungsverfahren.<sup>42</sup>

Daneben bleibt die Forderung der besseren Einbindung der Entwicklungsländer in die Verhandlungsprozesse der WTO. Diese genannten Bedingungen sind vielfach noch nicht in ausreichendem Maße erfüllt. Daher sollten die „Developing Countries“ eine nächste Welthandelsrunde nicht blockieren. Vielmehr bietet sich ihnen die Möglichkeit, diese „Runde“ zu einer „Entwicklungsrunde“ zu machen.

### **Der Widerstand anderer „Blöcke“**

Gerade die Liberalisierungsforderungen der Entwicklungsländer gegenüber den Industriestaaten im Agrarbereich, insbesondere gegenüber der Europäischen Union, treffen immer wieder auf Widerstand. Angesichts der unterschiedlichen Agrarinteressen (Markttöffnung oder nicht, Subventionszahlungen) wird die Liberalisierung des Weltagrarhandels nur sehr langsam erfolgen. Ein weiteres Problem für die Entwicklungsländer im Bereich des Agrarsektors ergibt sich aus den zunehmenden Qualitätsanforderungen für landwirtschaftliche Produkte in den OECD-Ländern bei Importen aus Entwicklungsländern. Diese Standards können aufgrund mangelnder Ressourcen nicht ausreichend erfüllt werden, obwohl die Industriestaaten technische Hilfe zur Erreichung der Qualitätsstandards anbieten.<sup>43</sup>

Ein anderes Beispiel ist das Abkommen zum Schutz des geistigen Eigentums (TRIPs – Trade Related Intellectual Property Rights), gegen das sich die Entwicklungsländer lange gewehrt hatten. Sie mussten sich aber letztendlich dem Druck der Industriestaaten, aber auch einiger besser entwickelten Staaten der „Dritten Welt“ beugen. Für die LDCs bestehen aufgrund des erheblichen Aufwands bei der Umsetzung des Abkommens und der geringen Vorteile des TRIPs kaum Ambitionen auf Implementierung.<sup>44</sup>

Alles in allem bleibt der Focus der Entwicklungsländer auf die großen Themen Agrarliberalisierung, Abbau der Handelshemmnisse und Partizipation an WTO-Entscheidungen gerichtet.<sup>45</sup>

### **Seattle – als zukunftsweisend gedacht und doch gescheitert**

„Die WTO führte vom 30. November bis 3. Dezember 1999 ihre dritte Ministerkonferenz in Seattle durch. Die Konferenz endete im Desaster und wurde am 3. Dezember 1999 abgebrochen, ohne dass es zu einer Einigung über eine Abschlusserklärung, die die Liberalisierungsagenda der nächsten Jahre hätte enthalten sollen, gekommen wäre.“<sup>46</sup>

Gedacht war diese Ministerkonferenz als wegweisend für die gesamte WTO und im Besonderen im Umgang mit den Entwicklungsländern. Der in den vorhergehenden Kapiteln beschriebene Forderungskatalog der Entwicklungsländer blieb in den wesentlichen Grundzügen erhalten. Seattle sollte der Ausgangspunkt für eine neue Handelsrunde sein, scheiterte jedoch an mangelhafter inhaltlicher Vorbereitung. Schon in der Vorbereitungsphase, wie dann auch auf der eigentlichen Konferenz, blieb den Entwicklungsländern nur die Rolle der Zaungäste.<sup>47</sup> Daneben waren für das Scheitern der Konferenz die fehlende Kompromissbereitschaft der USA und der Europäischen Union in Fragen des Agrarhandels, die fehlende Unterstützung der wichtigsten Interessengruppen und der teilweise Aus-

<sup>42</sup> Ebd., S. 153

<sup>43</sup> Vgl. *Wiemann*, a.a.O. (Anm.39), S. 34

<sup>44</sup> Vgl. ebd., S. 38

<sup>45</sup> Vgl. *Watal*, a.a.O. (Anm.26), S. 82

<sup>46</sup> *Deutscher Bundestag (Hg.)*, Globalisierung der Weltwirtschaft. Schlussbericht der Enquetekommission, Opladen 2002, S. 141 f.

<sup>47</sup> *Heinz Hauser*, Die WTO auf dem Prüfstand: Zur Notwendigkeit einer Millennium-Runde, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 1/2000, S. 61

schluss vieler Entwicklungsländer aus den informellen „Green-Room-Meetings“ kennzeichnend.<sup>48</sup>

Schon die inhaltliche Ausrichtung der Konferenz barg Schwierigkeiten in sich. Drei verschiedene Interessengruppen lassen sich herauskristallisieren: Aufstrebende Staaten wie Indien und Ägypten, die Probleme, welche sich aus dem Abkommen der Uruguay-Runde ergaben, verhandeln wollten, Staaten, die zukünftige Probleme und weitere Liberalisierungsschritte auf die Tagesordnung setzen wollten (Europäische Union) und Staaten, deren Augenmerk auf festzuschreibende Resultate gerichtet war.<sup>49</sup>

So glaubten Entwicklungsländer, wie Indien, Brasilien oder Ägypten, dass fünf Jahre nach dem Abschluss der Uruguay-Runde Korrekturen nötig sind, um die Chancen der Implementierung auf Seiten der Entwicklungsländer zu erhalten. Die Europäer ihrerseits versuchten, mit unrealistischen Erwartungen für zukünftige Verhandlungen ihre Positionen zu verdeutlichen.

Daraus ergibt sich, dass es für das Scheitern der Konferenz nicht einen eigentlichen Verursacher gab. Vielmehr scheiterte Seattle aus einem „... large range of issues in a very short period of time, and without adequate preparation ...“<sup>50</sup>

## Die Welt nach Seattle

Die WTO musste nach der „Lähmung“ von Seattle möglichst rasch wieder handlungsfähig werden. Deshalb ist positiv zu bemerken, dass die WTO-Mitglieder nach Seattle wieder zur Tagesordnung zurückfanden und sich auf die Built-in-Agenda der Uruguay-Runde konzentrierten.<sup>51</sup>

Seattle sollte etwas Positives für die Entwicklungsländer bringen. Das Scheitern und die Richtung, in die das internationale Handelssystem driftete, sorgte bei den wenig entwickelten Ländern für zunehmende Unsicherheit. Hinzu kam die Feststellung der Entwicklungsländer, dass die Themen, welche in die Verhandlungen aufgenommen worden waren, ausschließlich im Interesse der entwickelten Länder lagen. Drittens wurde beklagt, dass sich Abkommen und Vereinbarungen in großen Teilen an der Politik, den Gesetzen und den Regulierungen der Industrienationen orientierten.<sup>52</sup>

Deshalb musste aus Sicht der Entwicklungsländer in zukünftigen Verhandlungen darauf geachtet werden, dass die Agenda ausgewogen ist und den Interessen aller Mitglieder entsprach. Dies sollte unter der Maßgabe von Ausgewogenheit und Fairness besonders den Entwicklungsländern gegenüber geschehen. Gerade diese sind an verbesserten Marktzugangschancen und an einer Flexibilisierung der Implementierung der WTO-Regeln interessiert.<sup>53</sup>

Trotz des Scheiterns von Seattle blieb die Möglichkeit einer neuen Handelsrunde am Leben. Gerade die USA, die Europäische Union und Japan, aber auch einige Entwicklungsländer (Indien, Ägypten) suchten neue Initiativen, eine erneute Handelsrunde auf der nächsten Konferenz zu organisieren. Obwohl in diesem wichtigen Punkt Konsensmöglichkeiten vorhanden waren, mussten die ungelösten Probleme aus Seattle nach Doha, zur nächsten Ministerkonferenz, mitgenommen werden. Hier sollte sich dann erweisen, ob man sich einigen konnte und die Entwicklungsländer ihre Interessen umsetzen konnten.

<sup>48</sup> *Deutscher Bundestag*, a.a.O. (Anm.46), S. 142

<sup>49</sup> Nabil Fahmy, Beyond Seattle, in: Agricultural Trade Negotiations and the Developing Countries after Seattle, Food and Agriculture Committee. *Policy Brief*, National Policy Association 2001, S. 18

<sup>50</sup> Michalopoulos, a.a.O. (Anm.1), S. 166

<sup>51</sup> Hauser, a.a.O. (Anm.47), S. 68

<sup>52</sup> Vgl. Ganesan, Seattle and Beyond: Developing-Country Perspectives, in: The WTO after Seattle, Institute for international Economics, Washington 2000, S. 85

<sup>53</sup> Vgl. ebd., S. 86

## Die Doha-Runde

Vom 9. bis 14. November 2001 fand in Doha, Katar, die vierte Ministerkonferenz der WTO statt, mit der Chance eines neuerlichen Anlaufs für eine nächste Welthandelsrunde, die ganz im Zeichen der Entwicklungsländer stehen sollte. Diese sogenannte „Entwicklungsrunde“ sollte sich mit den Interessen und Forderungen der Entwicklungsländer beschäftigen. In der Abschlusserklärung sind die Themen für die kommenden Verhandlungen festgelegt. Hier zeigt sich ein Entgegenkommen der Industriestaaten gegenüber den Entwicklungsländern. Diese konnten einige wichtige Zugeständnisse erreichen, die ihren Einfluss in der WTO ausbauen und stärken.<sup>54</sup>

### Doha – „Entwicklungsrunde“

Die Bedeutung einer „Entwicklungsrunde“

Der Begriff „Development Round“ ist aus Sicht der Entwicklungsländer sehr vielschichtig zu diskutieren. Größere Marktöffnung, verbesserte Regulierung, neue Agendathemen und capacity-building sind Schlagworte, die den Begriff der „Development Round“ skizzieren.

Zunächst gilt für die Entwicklungsländer die Erreichung der Ziele, wie sie in der Uruguay-Runde definiert wurden. Hierbei besonders im Bereich der Landwirtschaft, in dem ein verbesserter Marktzugang für Agrarerzeugnisse aus den Entwicklungsländern, die Kürzung der Subventionen auf landwirtschaftliche Produkte in den Industriestaaten und eine Handelsliberalisierung gefordert werden. Weitere Liberalisierungszugeständnisse werden in den Bereichen Textil- und Lederwaren und in der Fischindustrie gefordert. Daneben wünschen die Entwicklungsländer ernste Verhandlungen über Themen wie Finanzdienstleistungen und „ehrliche“ Unterstützung der Industriestaaten für ein „sustainable development“ der Entwicklungsländer.

Neben den in den vorangegangenen Kapiteln angeführten Forderungen lassen sich für Doha folgende Grundsätze in der Überzeugung der Entwicklungsländer formulieren:

1. Neue Abkommen müssen die Entwicklungsländer einbeziehen – Marktöffnung, flexible Regeln.
2. Problemlösungen innerhalb der WTO werden ohne eine neue Handelsrunde schwieriger.
3. Entwicklungsländer müssen die Möglichkeit haben, ihre Interessen vorzubringen und umzusetzen.
4. Ergebnisse einer neuen Welthandelsrunde müssen im Sinne aller sein, im Besonderen aber müssen die Interessen der Entwicklungsländer berücksichtigt werden.
5. Einleitung eines Prozess der vertrauensbildender Maßnahmen nach dem gescheiterten Gipfel von Seattle.<sup>55</sup>

Die damit gleichzeitig einsetzende Entbürokratisierung und Vereinfachung der Regeln einhergehen, neben der Flexibilisierung der Umsetzungsfristen von Abkommen soll zur Stärkung der Position der Entwicklungsländer führen.<sup>56</sup> Eine Übereinkunft über diese kurz

<sup>54</sup> *Deutscher Bundestag*, a.a.O. (Anm.47), S. 142

<sup>55</sup> *Deutscher Bundestag*, a.a.O. (Anm.46), S. 79

<sup>56</sup> Vgl. *Clare Short*, *Making Development Round a reality*, in: *The Role of the World Trade Organization in Global Governance*, New York 2001, S. 66 f.

skizzierten Bereiche würde nach Meinung der Entwicklungsländer ein positives Signal für ihre weitere Entwicklung sein.<sup>57</sup>

#### Doha – „Entwicklungsrunde“

Die Ministerkonferenz in Katar sollte die WTO in eine bessere Zukunft führen und den Beginn einer neuen Handelsrunde markieren. Anders als in Seattle einigte man sich hier auf eine Abschlusserklärung, die den Weg für eine neue Handelsrunde freimacht. Daher spricht man auch davon, dass die WTO in Doha „aus der Asche von Seattle“ auferstanden sei.<sup>58</sup>

Zwei entscheidende Gründe sind für den Erfolg von Doha auszumachen: erstens die Terroranschläge vom 11. September 2001 in den USA und der damit verbundene Kampf gegen den Terror, in dem auch viele Entwicklungsländer wichtige und unerlässliche Partner sind (hier ist Interdependenz teilweise schon erreicht) und zweitens die Möglichkeit einer neu einsetzenden weltweiten Rezession. Dies war in Seattle noch anders gewesen, die US-Wirtschaft boomte und Präsident Clinton, dessen Amtszeit ablief, war zur „lame duck“ geworden.<sup>59</sup>

In Katar sollte gezeigt werden, dass die „Erste und Dritte Welt“ nicht nur im Bereich der Terrorbekämpfung zusammenarbeitet, sondern dass man auch in schwierigen Handelsfragen zusammensteht.<sup>60</sup> Aus Sicht vieler Entwicklungsländer kann Doha als Erfolg gewertet werden. Im Mittelpunkt der Ministererklärung stehen entwicklungspolitische Themen. Dazu gehören der Aufbau von Kapazitäten (capacity-building) in Entwicklungsländern, technische Hilfe und Entwicklung.<sup>61</sup> Nachfolgend sind die für die Entwicklungsländer wichtigsten Passagen aus der Ministererklärung schlagwortartig zusammengefasst:

- Verbesserung der Teilnahme am Welthandelssystem für die LDCs.
- Verstärkung der technischen Unterstützung durch capacity building, multilaterale Kooperation, institutionelle Reformen und Zusammenarbeit mit intergovernmentalen Organisationen.<sup>62</sup> Durch:
  - a. Verhandlungskapazitäten: Durch technische Hilfe und Fortbildungsprogramme in Genf, am Sitz der WTO, und auf regionaler und nationaler Ebene soll es den LDCs ermöglicht werden, an möglichst allen Verhandlungen teilzunehmen und ihre Interessen zu artikulieren und durchzusetzen.
  - b. Produktionskapazitäten: Durch Expertisen und Marktanalysen sollen Produktionsschwächen und -stärken der Entwicklungsländer erkannt werden und so eine Diversifizierung der Exporte gefördert werden. Dadurch kann die Abhängigkeit von Preisschwankungen verringert werden.
  - c. Umsetzungskapazitäten: Technische und finanzielle Hilfe soll bei der Umsetzung von WTO-Abkommen unterstützend eingesetzt werden.<sup>63</sup>
- In den nachfolgenden Arbeitsgruppen und Verhandlungen wird unter besonderer Berücksichtigung und Einbeziehung der LDCs über Probleme diskutiert.
- Die Hilfe der WTO soll es den Entwicklungsländern erlauben Regeln, Implementierungsverpflichtungen, die Rechte der Mitgliedschaft und den Nutzen des Welthandelssystems besser wahrnehmen zu können.

<sup>57</sup> Ebd., S. 67 ff.

<sup>58</sup> WISU das Wirtschaftsmagazin, 30. Jahrgang, Heft 12 Dezember 2001, S. 1580

<sup>59</sup> Ebd. S. 1580

<sup>60</sup> Ebd.

<sup>61</sup> Stormy Mildner, Welthandel und Entwicklungsländer – Chancen der Doha-Runde für die Dritte Welt?, in: *Internationale Politik*, Juni 2002, Nr.6, 57. Jahr; S. 29

<sup>62</sup> Ebd. S.31

<sup>63</sup> Ebd.

- Die LDCs sollen die umfassende Unterstützung aller WTO-Mitglieder erhalten, um gleichberechtigte Partner im Welthandelsregime zu werden.<sup>64</sup>

Auf Grundlage dieser Erklärung ist es möglich, die nächste Welthandelsrunde als „Development Round“ zu bezeichnen. Mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln will die WTO die Entwicklungsländer fördern und diese in das Welthandelsregime als gleichberechtigte Partner integrieren. Es ist zu wünschen, dass dies der Leitfaden für eine neue Handelsrunde wird. Gelingt dies nicht, dann werden auch in Zukunft die Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten der Entwicklungsländer in der WTO gering bleiben.

### **Chancen der Doha-Runde für die Entwicklungsländer**

Ob die Doha-Runde tatsächlich ein Erfolg für Wachstum und Entwicklung wird, hängt von einer Vielzahl von nationalen und internationalen Faktoren ab.<sup>65</sup> Sollten die Interessen der Entwicklungsländer nicht genügend berücksichtigt werden, ist es wahrscheinlich, dass sie als stärkster Block in der WTO weitere Verhandlungen oder den Abschluss der Runde blockieren.<sup>66</sup>

Bei der Umsetzung der genannten entwicklungspolitischen Ziele muss die WTO mit anderen internationalen Organisationen zusammenarbeiten. Anzumerken ist, dass die WTO keine Entwicklungshilfeorganisation ist. Ihre eigentliche Aufgabe besteht in der Fortentwicklung der Handelsliberalisierung und deren Absicherung. Daher müssen kohärente Programme mit Weltbank oder UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) erarbeitet werden. Der nach Doha eingerichtete „Doha Development Agenda Trust Fund“, mit mehr als 30 Millionen Schweizer Franken ausgestattet, ist ein Schritt in die richtige Richtung.<sup>67</sup> Daneben gibt es Möglichkeiten, Fortbildungs- und Beratungszentren in den Entwicklungsländern zu schaffen, die neben der verbesserten Teilhabe der Entwicklungsländer im Entscheidungsprozess der WTO zu einer gesteigerten nationalen Akzeptanz der Welthandelsorganisation führen können. Neben diesen von außen gestützten Maßnahmen müssen die Entwicklungsländer ihrerseits bereit sein, politische und wirtschaftliche Stabilität durch Reformen zu schaffen. Good Governance ist eine unerlässliche Maßnahme für weitere vertrauensbildende Maßnahmen.

„Ob die Doha-Runde letztlich ein Erfolg für Wachstum und Entwicklung wird, hängt also grundlegend vom politischen Willen der Industrieländer, ... ab, ihre Märkte weiter zu liberalisieren und die notwendigen internationalen Rahmenbedingungen zu schaffen .... Ausschlaggebend für den Erfolg ist auch, ob es den Entwicklungsländern gelingt, ihre Verhandlungsposition zu stärken und den notwendigen Reform- und Liberalisierungsdruck auf die Industrieländer auszuüben.“<sup>68</sup>

---

<sup>64</sup> Vgl. Ministerial Declaration; Adopted on 14 November 2001; in: [http://www.bmwi.de/Homepage/Politikfelder/Au%dfenwirtschaft%20%26%20Europa/Intern.%20Organisationen/Struktur%20und%20Aufgaben%20der%20WTO/inhalte\\_ministererklarung.jsp](http://www.bmwi.de/Homepage/Politikfelder/Au%dfenwirtschaft%20%26%20Europa/Intern.%20Organisationen/Struktur%20und%20Aufgaben%20der%20WTO/inhalte_ministererklarung.jsp) S.1ff, 9.11.2002

<sup>65</sup> Mildner, a.a.O. (Anm.61), S. 30

<sup>66</sup> Ebd. S. 30

<sup>67</sup> Ebd. S. 32

<sup>68</sup> Ebd. S. 36

## Nach Doha

### Wohin führt der Weg für die Entwicklungsländer nach Doha?

"Das Programm für die neue Doha Entwicklungsrunde der WTO hebt die Schwierigkeiten der am wenigsten entwickelten Länder besonders hervor. Es fordert eine bessere Integration dieser Länder in das multilaterale Handelssystem und betont die Bedeutung von verbessertem Marktzugang, Handelsförderung und Investitionen."<sup>69</sup>

Folgende Punkte sind in der Ministererklärung bezüglich der Situation der Entwicklungsländer genannt und verdeutlicht worden:

- Schwierigkeiten der LDCs werden in der Ministererklärung sehr deutlich hervorgehoben,
- Forderungen der Entwicklungsländer werden von den Industriestaaten ernst genommen,
- Verbesserung der Marktzugangschancen, der Handelsförderung und verbesserte Investitionsmöglichkeiten,
- Technische Kooperation ist verbindlich festgeschrieben,
- Ausarbeitung eines Arbeitsprogramms für die LDCs.<sup>70</sup>

Diese Punkte gilt es umzusetzen. Doch ob die nächste Welthandelsrunde zu einer „Entwicklungsrunde“ im eigentlichen Sinne wird, bleibt abzuwarten. Die Chancen, die sich aufgrund der Vereinbarungen von Doha bieten, sollten die Industriestaaten nicht ungenutzt lassen. Sollten die Punkte aus der Ministererklärung umgesetzt werden, bietet sich die einmalige Gelegenheit für die Entwicklungsländer, ihre Position in der WTO und im internationalen Handel zu stärken. Geschieht die Umsetzung nicht, werden die Entwicklungsländer ihre Stimmenmehrheit ausnutzen und Abkommen und Beschlüsse in den nächsten Verhandlungen blockieren. Das könnte schwerwiegende Folgen für die WTO und für den multilateralen Handel nach sich ziehen. Deshalb ist zu hoffen, dass man über Verhandlungen Möglichkeiten der Umsetzung findet. Dies würde zu Wachstum und dauerhafter Entwicklung führen.

### Politische Empfehlungen und Zukunft der WTO

Den Entwicklungsländern muss die Möglichkeit geboten werden, nicht nur auf dem Papier, sondern auch am Verhandlungstisch und im Entscheidungsprozess, vollständige Mitglieder der WTO zu werden. Gerade bei institutionellen Reformen muss die Partizipation der Entwicklungsländer in der WTO in Zukunft gewährleistet sein. Falls dies nicht geschieht und die Entwicklungsländer weiterhin eine schwache Rolle in der Organisation spielen, kann das zu ernststen Problemen innerhalb der WTO führen.<sup>71</sup> Bei voller Teilhabe aller Mitgliedsstaaten benötigt man Lösungen, die zweierlei beinhalten: zum einen die Aktivierung der technischen Unterstützung – wie in Doha vereinbart –, zum anderen eine Kooperation mit

<sup>69</sup> Paul Baker/Friedrich von Kirchbach/Mondher Mimouni/Jean-Michel Pasteels, Analytical Tools for Enhancing the Participation of Developing Countries in the Multilateral System in the Context of the Doha Development Agenda, in: *Aussenwirtschaft*, 57. Jahrgang (2002), Heft III, Zürich, S. 343

<sup>69</sup> Vgl. a.a.O. (Anm. 64), S. 1 ff.

<sup>70</sup> Vgl. ebd.

<sup>71</sup> Isabella Falautano/Paolo Guerrieri, New Trade Issues, Developing Countries and the Future of the WTO in: *The International Spectator* Volume XXXV, No.2, April-June 2000, S. 73, S. 83



anderen Entwicklungshilfeorganisationen (UNCTAD, Weltbank), was ebenfalls in Doha festgeschrieben worden ist. Daneben können die WTO und die Entwicklungsländer durch die Einbeziehung von NGOs (Non-Governmental Organizations) bei der Umsetzung des Katalogs, der in Doha beschlossen wurde, gestärkt werden.<sup>72</sup> So bindet man neben der administrativen Ebene auch die Ebene der Zivilgesellschaft wirkungsvoll in den Prozess eines multilateralen Handelssystems ein.

Daraus kann Legitimationspotenz für die Arbeit der WTO erwachsen, vor allem im Hinblick auf das Ziel Wachstum und dauerhafte Entwicklung bei zunehmender Akzeptanz großer Teile der Bevölkerung. Doch gilt gerade für die am wenigsten entwickelten Länder, dass eigene Entwicklungsanstrengungen weiter verstärkt werden müssen. In diesem Prozess kann das WTO-Regime stützend und absichernd wirken. Als Ergebnis dieses Handels können für die Entwicklungsländer drei verschiedene Arten von Gewinnen erzielt werden: Es resultieren Gewinne aus Handelsliberalisierungen für den eigenen Außenhandel, außerdem entstehen für die LDCs aufgrund der Aufrechterhaltung der Sonderregelungen kaum Nachteile und schließlich führt die verstärkte Einbindung der Industrieländer in das Regime zu einem Stück größerer Verlässlichkeit.<sup>73</sup>

Trotzdem bleibt abzuwarten, ob sich die Gewinnerwartungen auch in dem erwartendem Maße einstellen. Denn gerade die strittigen Punkte, wie der Agrarbereich, werden in den zukünftigen Verhandlungen zeigen, ob die WTO in der Lage ist, mit einer Stimme zu sprechen und sich auf einen Kompromiss zu einigen. Der Agrarbereich, in dem sich die Entwicklungsländer für weitgehende Liberalisierungsmaßnahmen stark machen, bleibt, obwohl dieser schon in mehreren Welthandelsrunden kontrovers diskutiert wurde, ein Knackpunkt und ein Gradmesser für die Handlungsfähigkeit des Welthandelsregimes.

## Resümee

In den letzten Jahren sind viele Entwicklungsländer in die WTO aufgenommen worden. Dies ist ein gutes Zeichen. Man hat in den Industriestaaten erkannt, dass die wirtschaftliche Entwicklung nicht an den Ärmsten vorbeigehen darf. Die Entwicklungsländer ihrerseits emanzipieren sich zunehmend aus der Rolle des abhängigen Akteurs heraus in die Rolle eines Partners der entwickelten Staaten. Die Unterstützung dieses Prozesses, hat sich die WTO zu einer ihrer Hauptaufgaben gemacht.

Die Forderungen der Entwicklungsländer waren vor der Ministerkonferenz von Seattle klar formuliert. Dabei scheiterte Seattle letzten Endes nicht an den überzogenen Forderungen der Entwicklungsländer. Der Interessenkonflikt zwischen den Industrienationen schien auf der Konferenz unüberbrückbar. Doch war auch auf der Seite der Industriestaaten bald klar, dass die nächste Konferenz ein Erfolg werden muss. Zu groß wäre der Schaden für die WTO und den internationalen Handel gewesen. Auf der anderen Seite sahen die Wirtschaftsmächte des Nordens ein, dass ein Ausschluss der Entwicklungsländer aus dem Entscheidungsprozess der WTO Probleme für die Zukunft der Organisation mit sich bringen würde. Denn mit ihrer Stimmenmehrheit könnten die Entwicklungsländer jederzeit Verhandlungen oder Abkommen in der WTO blockieren. Die Vernunft setzte sich durch und man einigte sich in Doha auf eine zukunftsweisende Erklärung. Diese bietet den unterentwickelten Nationen die Möglichkeit, als Partner auf gleicher Augenhöhe mit den Industrienationen zu kommunizieren.

Nun liegt es zum einen an den entwickelten Staaten, den Liberalisierungsforderungen der Entwicklungsländer nachzukommen und zum anderen an den Entwicklungsländern, politische und wirtschaftliche Stabilität in ihren Staaten durch Reformen und Good Governance zu erreichen. Daneben sind weitere Anstrengungen innerhalb der WTO nötig,

<sup>72</sup> Ebd. S. 84 ff.

<sup>73</sup> *Minhorst*, a.a.O. (Anm.20), S. 193

den Entwicklungsländern mehr Mitspracherecht und mehr Gestaltungsmöglichkeiten einzuräumen. Waren diese in Seattle von vielen internen Meetings noch ausgeschlossen worden, wurden sie in Doha aktiv in die Entscheidungsfindung einbezogen.

Wachstum und dauerhafte Entwicklung erhalten durch diese Grundsätze einen positiven Gestaltungsrahmen. Das System des multilateralen Handels muss auf dem Fundament von Freihandel und Interdependenz aufbauen. Daraus entwickeln sich für jeden Staat Möglichkeiten der Wohlfahrtsallokation und der wirtschaftlichen und politischen Stabilität. Das zu erreichen bleibt Aufgabe aller Staaten innerhalb des Systems der WTO und seiner Partner.

## Der Problemfall Landwirtschaft

*Georg Zeun\**

Am 14. November 2001 verabschiedeten die 142 Mitglieder der Welthandelsorganisation die sogenannte Agenda von Doha als Ausgangstext für eine neue weltweite Runde von Handelsverhandlungen. Zu den zentralen Themen, über die seit dem Jahr 2001 verhandelt wird, gehören verbesserter Marktzugang vor allem in den Bereichen der Landwirtschaft, Textilien und Dienstleistungen, Regeln zu Antidumping und Subventionen, nachhaltige Entwicklung und die stärkere Einbeziehung der Entwicklungsländer. Das Jahr 2003 hat lange begonnen und es können Fragen zur Zwischenbilanz gestellt werden: „Wurden die zentralen Themen der Doha-Runde in Bezug auf die Landwirtschaft verwirklicht? Gab es wesentliche Verbesserung beim Marktzugang? Wann laufen die Exportsubventionen völlig aus und gibt es eine besondere und differenzierte Behandlung der Entwicklungsländer?“ Mit diesen und anderen Fragen wird sich die folgende Arbeit auseinandersetzen.

Am Anfang dieser Arbeit wird auf die Globalisierung im Agrarsektor und auf die Entwicklung des weltweiten Agrarhandels näher eingegangen. Der zweite Teil beschäftigt sich speziell mit landwirtschaftlichen Themen der Welthandelsorganisation vor und nach Doha. Hier spielen Themen wie „Multifunktionalität“, „Marktverzerrungen“ und das „SPS-Abkommen“ eine Rolle. Der sich anschließende Hauptteil behandelt das Kernthema „Landwirtschaft in der Doha-Runde“. Es werden die Verhandlungspositionen der Mitglieder, die Agrarvereinbarungen um Doha und die damit verbundenen Probleme näher betrachtet. Zum Schluss wird die Arbeit mit einem Ausblick abgerundet.

### Was ist ein internationales Regime?

Der Regimebegriff bezeichnet in den internationalen Beziehungen kooperative, internationale Institutionen oder Ordnungen. Als ein Regime kennzeichnende Merkmale werden Prinzipien, Normen, Regeln, Verhaltens- und Entscheidungsprotokolle sowie der Bezug auf ein „zu neigendes Gebiet von internationalen Beziehungen (given area of international relations) bzw. „Konfliktgegenstände innerhalb eines Problemfeldes“ genannt.<sup>1</sup> Die Normen legen die Verhaltensrichtlinien der Akteure im Sinne von Rechten und Pflichten fest. Regeln sind verbindliche Verhaltensvorschriften die ein Regime formalisieren. Die Interpretation der Regeln muss multilateral gesichert werden. Dafür werden Streitschlichtungsverfahren benötigt. Zur Anpassung an die Realität und für seine Entwicklung braucht ein Regime Verfahren oder Prozeduren. Weiterhin müssen sich Regime ändern können, dazu benötigen sie Konfliktregelungsprozeduren sowie Routineverfahren für die Aufnahme neuer Mitglieder; die Ernennung von Bürokraten ist ebenso notwendig wie Verfahren gegen Mitglieder die sich nicht an die Regeln halten. Als Beispiel für ein internationales Regime gilt die Welthandelsorganisation (WTO), spezifisch ist dieses ein internationales Kooperationsregime.<sup>2</sup>

---

\* Georg Zeun, Student (Diplom Politikwissenschaft), 9. Semester; e-mail: georg.zeun@gmx.net

<sup>1</sup> Beate Kohler-Koch, Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden 1997, S.18

<sup>2</sup> Harald Müller, Die Chance der Kooperation. Regime in den Internationalen Beziehungen, Darmstadt 1993, S.53-54

## Der Bedarf für ein Welthandelsregime

„Der Regimebedarf wird entweder als Ergebnis einer bestimmten Situationsstruktur oder als Reflex der spezifischen Beschaffenheit eines Konfliktgegenstandes, aus dem sich sozusagen ein „Bearbeitungsimperativ“ ergibt, gesehen.“<sup>3</sup>

Die Weltwirtschaftskrise Ende der 20er und Anfangs der 30er Jahre und deren Folgen haben einen Regimebedarf deutlich gemacht. Die Erfahrungen aus der „Beggar thy Neighbour“-Politik, d. h. die Nachbarn im Handel bzw. in wirtschaftlichen Angelegenheiten zu übertreffen oder arm zu machen, wurde von den westlichen Wirtschaftseliten so gedeutet, dass nur eine liberale Welthandelsordnung eine Wiederholung zu verhindern versprach. Für diesen Zweck war die International Trade Organization (ITO) geplant, jedoch entstand daraus das Ersatzprovisorium des GATT (General Agreement on Tariffs and Trade).<sup>4</sup>

Dass GATT wurde 1947 in Genf ins Leben gerufen. Hauptzielsetzung des GATT `47 war es, beruhend auf dem ökonomischen Prinzip des komparativen Kostenvorteils, durch den Abbau des Zollschatzes und anderer handelsbeschränkender Maßnahmen einen optimalen Einsatz der Produktionsfaktoren, höhere wirtschaftliche Effizienz und allgemeine Wohlstandsvermehrung zu bewirken.<sup>5</sup> Dem GATT traten damals 23 nichtkommunistische Staaten bei. Es ging um Erwartungsstabilität für kooperatives Verhalten, was nach liberaler Einschätzung eine internationale Institution besser garantieren könnte als ein Hegemon. Der Ausdruck des institutionalistischen liberalen Credos war das Vertrauen auf den Multilateralismus. Dieses Bild eilte jedoch der Realität voraus. Das Regime ließ auch Regeln gegen den Markt zu, um schwache Mitglieder zur Mitarbeit anzureizen und für Verlierer des freien Handels einen Ausgleich zu schaffen. Hier zeigte sich der Bedarf das Regime zu stabilisieren und weiterzuentwickeln.<sup>6</sup>

## WTO Aspekte der Globalisierung

Globalisierung ist die Beschleunigung des weltweiten Zusammenwachsens der Märkte (Marktintegration) infolge von Marktöffnung sowie sinkender Transport- und Kommunikationskosten. *Merkmale* sind: Ausweitung des internationalen Güter- und Dienstleistungsaustausches; Zunahme ausländischer Direktinvestitionen; verstärkter Technologietransfer; vermehrte Wanderung der Arbeitskräfte und Anschwellen der Finanzströme. *Risiken und Chancen* sind: stärkere Abhängigkeit und spürbare zusätzliche Anpassungslast für Politik, Wirtschaft und Sozialsysteme; Unterlaufen von Verbraucher-, Gesundheits-, Umwelt und Tierschutzstandards; Beschäftigungssicherung; und steigende Realeinkommen durch Arbeitsteilung und Effizienzsteigerung.<sup>7</sup>

## Globalisierung im Agrarsektor

Die Globalisierung im Agrarsektor kommt in drei Erscheinungsformen zum Ausdruck.

1. Globale Entwicklungen verlaufen konvergent, d.h. die Formen des Strukturwandels der Industrialisierung der Agrarproduktion, der sektoralen und regionalen Konzentration und

<sup>3</sup> Kohler-Koch, a.a.O. (Anm. 1), S. 24

<sup>4</sup> Vgl. Reinhard Rode, Weltregieren durch internationale Wirtschaftsorganisationen. Münster-Hamburg-London 2002, S. 77

<sup>5</sup> Waldemar Hummer/Friedl Weiss, Vom GATT`47 zur WTO`94. Wien 1997, S. 22

<sup>6</sup> Müller, a.a.O. (Anm. 2), S. 54-57

<sup>7</sup> Vgl. Deutscher Bauernverband, in: <http://www.bbj-unternehmensgruppe.de/bbj/docs/f+tkap23.pdf>, 19.12.02, S. 47

der zunehmenden Kapitalisierung der Produktion verlaufen in unterschiedlichen Erdregionen ähnlich.,

2. Unternehmen werden weltweit tätig – hier treten weltweit tätige Unternehmen (Transnationale Konzerne, „Multis“) auf. Diese versuchen durch Diversifikation und Globalisierung das ökonomische Risiko zu verringern (risk management); und

3. Einbindung in weltweite Handelsnetze – die Erzeuger sind durch die weltweiten Handelsnetze in immer größerem Umfang von Entwicklungen in anderen Erdregionen beeinflusst.<sup>8</sup>

## **Die Entwicklung des weltweiten Agrarhandels**

In den letzten dreißig Jahren hat der weltweite Handel mit Agrargütern stark zugenommen. Im Jahr 1970 betrug der Exportwert der weltweit gehandelten Agrarerzeugnisse 52 Milliarden USD (US-Dollar) und im Jahr 1998 lag er schon bei ungefähr 438 Milliarden USD. Hier hat sich der Anteil der Industrieländer von 63 Prozent auf 70 Prozent erhöht. Bei den Agrarimporten hat sich jedoch eine andere Entwicklung vollzogen. Hier stieg der Anteil der Entwicklungsländer von 19 Prozent im Jahr 1970 auf 29 Prozent im Jahr 1998 an. Die weitaus größten Zuwächse im Agrarbereich (Im- u. Exporte) haben die EU (Europäische Union) und Nordamerika voran die USA. Diese nehmen auf den wichtigsten Märkten eine marktbeherrschende Position ein. In Europa haben Exporte und Importe eine annähernd gleiche Stellung, während in Nordamerika die Konzentration stärker auf dem Export liegt. In den letzten Jahren konnte der ost- und südostasiatische Raum stärkere Anteile im Export und Import von Agrarerzeugnissen gewinnen. Wirtschaftlicher Aufschwung und Bevölkerungswachstum werden hier als Ursachen genannt.<sup>9</sup> Die bedeutendsten Welthandelsgüter nach ihrem Exportwert sind pflanzliche Erzeugnisse, an der Spitze der Weizen gefolgt von Wein, Kaffee und Zucker.<sup>10</sup>

## **Landwirtschaft und Welthandelsorganisation**

### **Vom GATT zur WTO: Die Einbeziehung der Landwirtschaft in die Verhandlungen**

Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT - General Agreement on Tariffs and Trade) wurde 1947 mit Sitz in Genf gegründet. Das GATT ist ein völkerrechtlicher Vertrag um dem internationalen Handel neue Impulse zu verleihen. Das Ziel des GATT besteht darin, das Verhalten der Regierungen im Handelsbereich zu regeln und damit dem wirtschaftlichen Wachstum und der weltweiten Entwicklung unter Einhaltung gemeinsamer "Spielregeln" zu dienen. Diese gemeinsamen "Spielregeln", auch Grundprinzipien des GATT genannt, können wie folgt zusammengefasst werden:<sup>11</sup>

1. *Liberalisierung* (Abbau von Zöllen und anderen Handelshemmnissen),

2. *Meistbegünstigung* (Handelsvorteil, der einem Land gewährt wird, muss allen Vertragsparteien zugestanden werden),

3. *Reziprozität oder Gleichbehandlung* (inländische darf gegenüber importierter Ware nicht bevorzugt werden) und

<sup>8</sup> Vgl. Werner Klohn/Hans-Wilhelm Windhorst, *Weltagrарwirtschaft und Weltagrарhandel*. Vechta 2001, S. 7ff.

<sup>9</sup> Ebd., S. 8

<sup>10</sup> Ebd., S. 9

<sup>11</sup> [http://www.bauernverband.ch/de/tatsachen\\_meinungen/wto/vomGATTzurWTOokt02.pdf](http://www.bauernverband.ch/de/tatsachen_meinungen/wto/vomGATTzurWTOokt02.pdf), S. 1, 27.12.02

4. *Gegenseitigkeit* (Gleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten der einzelnen Vertragsparteien).<sup>12</sup>

In insgesamt acht GATT-Verhandlungsrunden wurden schrittweise die Rahmenbedingungen für den Welthandel festgelegt. Diese lassen sich in drei Phasen gliedern. Die erste Phase<sup>13</sup> bestand aus der Gründung des GATT einschließlich der Zollsenkungen bis zur „Dillon-Runde“. In der zweiten Phase<sup>14</sup> fand die Einbeziehung der nichttarifären Handelshemmnisse im Rahmen der „Kennedy- und Tokio-Runde“ statt. Die dritte Phase<sup>15</sup> beinhaltete die Konstituierung einer Welthandelsrunde in der „Uruguay-Runde“.<sup>16</sup>

Zu den Ergebnissen der Runde gehört die Gründung der WTO, die Ausweitung des multilateralen Handelssystems auf die Bereiche Dienstleistungen (GATS) und den Schutz geistigen Eigentums (TRIPS), die Verabschiedung verbindlicher Regelungen hinsichtlich nichttarifärer Handelshemmnisse sowie die Einrichtung eines wirksamen Streitschlichtungsverfahrens.<sup>17</sup> Erstmals wurde der Bereich der Landwirtschaft mit in die multilateralen Verhandlungen aufgenommen.<sup>18</sup>

### Die Landwirtschaft in der WTO

Bis zur Uruguay-Runde wurde die Landwirtschaft im GATT lange Zeit gesondert behandelt und von internationalen Regeln weitgehend ausgenommen. Daher konnten sowohl die EU als auch die USA kostenintensive Hilfsprogramme implementieren, um trotz des erhöhten internationalen Wettbewerbes die eigene Landwirtschaft konkurrenzfähig zu halten.<sup>19</sup>

Durch die Politik der USA, der EU und anderer Industrieländer kam es zu zunehmenden Überschüssen auf den Agrarmärkten, die nur durch Exportsubventionen abgesetzt werden konnten. Diese hohen Exportsubventionen führten zu großen Budgetbelastungen einzelner Industrieländer und gleichzeitig zu Billigimporten in den Entwicklungsländern. Dort konkurrierten sie mit der einheimischen Produktion. Aufgrund dieser Entwicklung drängten die Amerikaner, die Landwirtschaft in die Verhandlungen der Uruguay-Runde einzubeziehen, während die EU auf Druck Frankreichs den Bereich Landwirtschaft zunächst getrennt verhandeln wollte. Auf der Eröffnungskonferenz der Uruguay-Runde setzten sich die USA schließlich mit ihrer Forderung gegenüber der EG durch. Das Ziel der Agrarverhandlungen war und ist der Abbau von Verzerrungen im internationalen Agrarsektor und die Liberalisierung des Handels mit landwirtschaftlichen Produkten.<sup>20</sup>

In Europa wurde die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) bereits 1957 in den EWG-Vertrag integriert mit dem Ziel, die europäische Landwirtschaft durch variable Abschöpfungen und ein EU-weites System von Marktinterventionen und Exportsubventionen zu unterstützen und somit international konkurrenzfähig zu machen. Trotz zweier Reformen der GAP 1992 und 1999 (mit der Agenda 2000) besteht in Europa nach wie vor „landwirtschaftlicher Protektionismus“, der bis heute mit jährlich rund 40 Mrd. Euro fast die Hälfte des gesamten EU Haushaltes beansprucht. Während die USA und die Cairns-Gruppe der

<sup>12</sup> Volker *Rittberger*, Internationale Organisationen. Politik und Geschichte: Europäische und weltweite zwischenstaatliche Zusammenschlüsse, Opladen 1994, S. 185f.

<sup>13</sup> Fünf Verhandlungsrunden im Zeitraum 1947 bis 1962

<sup>14</sup> Zwei Verhandlungsrunden bis 1977

<sup>15</sup> Eine Verhandlungsrunde von 1986 bis 1994

<sup>16</sup> Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.), Landwirtschaft und WTO. Agrarrelevante Aspekte der Welthandelsorganisation, Bonn 2000, S. 5

<sup>17</sup> Ebd., S. 6 und Andreas *Christians*, Immaterialgüterrechte und GATT. Die Initiative zur Fortentwicklung des internationalen Schutzes geistigen Eigentums im Rahmen der Uruguay-Runde, Frankfurt a. M. 1990, S. 57ff.

<sup>18</sup> Ebd.

<sup>19</sup> <http://www.weltpolitik.net/policy-forum/article/1089.html>, 12.12.2002

<sup>20</sup> [http://www.bauernverband.ch/de/tatsachen\\_meinungen/wto/vom\\_GATTzurWTOokt02.pdf](http://www.bauernverband.ch/de/tatsachen_meinungen/wto/vom_GATTzurWTOokt02.pdf), S. 2, 27.12.02

GAP mit ihren verzerrenden Auswirkungen auf den Agrarhandel von Anfang an kritisch gegenüberstanden, sah und sieht die EG in dieser Politik ein wesentliches „Bindeglied“ für die Gemeinschaft.<sup>21</sup>

### Problemstellung der Landwirtschaft in der WTO

Die Landwirtschaft ist an den Standort (Boden, Klima und Topographie) gebunden und ihre Struktur ist der Ausdruck der Gesellschaftsform eines Landes. Die Landwirtschaft bringt neben der Erzeugung von Produkten auch nichtkommerzielle gemeinwirtschaftliche Leistungen. Wie sollen solche gemeinwirtschaftlichen Leistungen in Handelsverträgen berücksichtigt werden? Diese Leistungen werden unter dem Begriff „Multifunktionalität“ zusammengefasst. Das Hauptproblem der Landwirtschaft der WTO ist es, offenere Märkte, liberalen Handel und weltweit gültige Handelsregeln mit der Multifunktionalität der Landwirtschaft in Übereinstimmung zu bringen.<sup>22</sup>

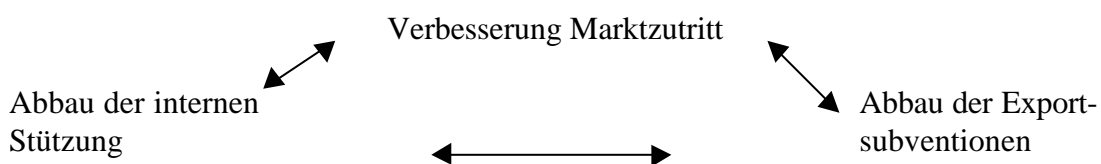
### WTO-Vereinbarungen bezüglich Landwirtschaft

#### Multifunktionalität

Dieser Begriff beschreibt den grundlegenden Zusammenhang zwischen umweltgerechter Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit, räumlicher Ausgewogenheit, Landschafts- und Umweltschutz sowie Ernährungssicherheit.<sup>23</sup>

Multifunktionalität bedeutet: Jedes Land darf Maßnahmen ergreifen, damit die Ziele der Multifunktionalität erfüllt werden können. Diese Maßnahmen werden in der WTO Sprache „Greenbox“-Maßnahmen genannt. Voraussetzungen für diese Maßnahmen ist: Sie dürfen keine Produktionsanreize geben und den Markt nicht beeinflussen. Grundsätzlich beeinflusst aber jeder staatliche Eingriff den Markt, deshalb ist auch die Zuordnung der Maßnahmen in der „Greenbox“ nicht immer klar. Diese Problematik ist auch Thema der Doha-Runde.<sup>24</sup> Eine weitere WTO-Vereinbarung ist der Abbau von Marktverzerrungen. Diese basiert auf drei Hauptpfeilern: Verbesserung des Marktzutritts, Abbau der inneren Stützung und Abbau der Exportsubventionen.

#### Abbildung 1: Abbau von Marktverzerrungen



→ *Verbesserung gegenseitiger Marktzugang*  
- Grenzschutz in Form von Zöllen

<sup>21</sup> <http://www.weltpolitik.net/policy-forum/article/1089.html>, 12.12.2002

<sup>22</sup> a.a.O. (Anm. 11), S. 22

<sup>23</sup> [http://europa.eu.int/comm/agriculture/faq/q5/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/faq/q5/index_de.htm), 27.12.02

<sup>24</sup> <http://www.wto.org> in: a.a.O. (Anm.11), S. 3

- Tarifizierung: Umwandlung aller nicht-tarifärer Grenzschutzmaßnahmen (Einfuhrkontingente) in Zölle
- *Beschränkung und Neuausrichtung der heimischen Stützungsmaßnahmen*
  - Keine Stützungsmaßnahmen, die Produktionsanreize geben
  - Drei Kategorien von Stützungsmaßnahmen: die „Greenbox“ (erlaubt) – Hilfen, die nicht an die Produktion gebunden sind; die „Bluebox“ (bedingt erlaubt) - mit Beschränkungen belegt, produktionswirksame Beihilfe und die „Amberbox“ (abzubauen) - Marktverzerrende Subventionen
- *Abbau der Exportsubventionen*
  - Reduktion der Exportsubventionen und der subventionierten Menge<sup>25</sup>

### Übereinkommen über sanitärische und phytosanitäre Maßnahmen (SPS-Abkommen)

Das SPS-Abkommen fasst die Umweltschutzbestimmungen in der Präambel sowie in den Artikeln 2, 3 und 4 zusammen. „Hier bekräftigen die WTO-Mitglieder, dass kein Land daran gehindert werden soll, Maßnahmen zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen zu treffen, sofern diese Maßnahmen keine willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung bewirken und zu keiner verschleierte Beschränkung des internationalen Handels führen.“<sup>26</sup>

Die größte Schwierigkeit bei der Durchsetzung von umwelt- und tierschutzbezogenen Produktstandards im internationalen Handel ist die Zuordnung zu Produkt- oder Produktionsstandards. Ein Beispiel für Schwierigkeiten ist der Streitfall zwischen den USA und der EU über hormonbehandeltes Fleisch. Der komplette Bereich des umweltbezogenen Produktionsstandards ist heute teilweise international unreguliert. Besonders die BSE-Krise zeigte, wie wichtig klare, transparente und allgemein gültige Regeln wären. Internationale Standards werden immer wichtiger, wobei der „Codex Alimentarius“<sup>27</sup> an Bedeutung gewinnen wird. Die unterschiedlichen Ansprüche verschiedener Gesellschaften zeigen sich aber nicht nur an den Produktstandards, sondern auch an der Produktionsweise. Im internationalen Handel dürfte es aber weiterhin schwierig sein, nachvollziehbare und kontrollierbare Produktionsstandards festzulegen.<sup>28</sup>

Der nachfolgende Abschnitt bezieht sich auf den Schwerpunkt „Landwirtschaft in der Doha-Runde“ und die damit verbundenen Perspektiven und Probleme bei der Umsetzung von WTO-Vereinbarungen.

### **Doha – Die aktuelle Welthandelsrunde der WTO**

Bei Abschluss der Uruguay-Runde im Jahr 1994 wurde entschieden, dass die nächste Welthandelsrunde im Jahr 2000 stattfinden wird. Im November 1999 sollte die neue Runde in Seattle lanciert werden. Dies gelang aber nicht, da die Meinungen und Positionen der einzelnen Mitgliedsländer zu verschieden waren. Nach Seattle beschlossen die WTO-Staaten Maßnahmen zu ergreifen, um das Vertrauen in die WTO und insbesondere bei den Entwicklungsländern zu stärken. Es folgten weitere Verhandlungen im Hinblick auf die

<sup>25</sup> [http://www.bauernverband.ch/de/tatsachen\\_meinungen/wto/GATT\\_WTO.pdf](http://www.bauernverband.ch/de/tatsachen_meinungen/wto/GATT_WTO.pdf), 19.12.04, S. 10f.

<sup>26</sup> Zitiert nach: Richard Senti, WTO. System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, Zürich 2000, S. 306

<sup>27</sup> Standardisierungsprogramm für internationale lebensmittelrechtliche Regelungen der Welternährungsorganisation (FAO) und der Weltgesundheitsorganisation (WHO)–Vgl. <http://www.bbj-unternehmensgruppe.de/bbj/docs/f+tkap23.pdf>, 19.12.02, S. 58

<sup>28</sup> a.a.O. (Anm. 11), S. 3f.



Lancierung einer neuen Welthandelsrunde. Im September 2001 trat China der WTO bei. Somit nahm ein weiterer wichtiger Wirtschaftsraum an den Verhandlungen teil, der in Zukunft die Weltwirtschaft stark beeinflussen wird. Im November 2001 konnte trotz der Terroranschläge des 11. September die Ministerkonferenz in Doha durchgeführt werden. Hier wurde die neue Welthandelsrunde – „die Doha-Runde“ – lanciert.<sup>29</sup>

Die Ministererklärung von Doha ist mit einem strengen Zeitplan verknüpft. Dieser sieht vor, dass bis zum 31. März 2003<sup>30</sup> die Modalitäten künftiger Verpflichtungen erarbeitet werden sollen. Es gibt drei "Verhandlungssäulen": Marktzugang (weitere wesentliche Verbesserungen), Exportsubventionen (weiterer substantieller Abbau mit Blick auf völliges Auslaufen) und Interne Stützung (weiterer substantieller Abbau). Die besondere und differenzierte Behandlung der Entwicklungsländer und die nicht handelsbezogenen Anliegen (Non-Trade Concerns, z.B. Verbraucher-, Umwelt- und Tierschutz) sind Querschnittsthemen.<sup>31</sup>

### **Artikel 20 des Agrarübereinkommens von Doha**

Der Agrarteil der Ministererklärung von Doha orientiert sich hauptsächlich an ihrem Artikel 20. In diesem wurde, wie schon erwähnt, festgelegt, dass „das langfristige Ziel einer schrittweisen wesentlichen Senkung der Stützungs- und Schutzmaßnahmen, die zu einer grundlegenden Reform führt, ein kontinuierlicher Prozess ist.“<sup>32</sup> Folgende Punkte sollen dabei berücksichtigt werden: 1. Die bis zu diesem Zeitpunkt gewonnenen Erfahrungen bei der Durchführung der Senkungsverpflichtungen; 2. Die Auswirkungen auf den Weltagrарhandel; 3. Bestimmte nicht handelsbezogene Anliegen; und 4. die Frage, welche Verpflichtungen weiterhin notwendig sind, um das oben erwähnte Ziel zu erreichen. Eine stärkere Marktorientierung der Landwirtschaft und die zunehmende Einbindung in die Weltmärkte sind angesichts des zu erwartenden Wachstums des Weltagrарhandels eine wichtige Maßnahme zur Unterstützung der weltweiten wirtschaftlichen Entwicklung sowie eine Voraussetzung zur Sicherung der Welternährung. Dies trifft auch für die weniger entwickelten Länder (LDCs) zu.<sup>33</sup>

Der folgendende Abschnitt bezieht sich auf die verschiedenen Forderungen und Positionen der einzelnen WTO-Mitglieder.

### **Forderungen und Positionen der WTO-Mitglieder in Doha**

Die Konfliktlinien in Doha sind dieselben wie schon in der Uruguay-Runde. Die Cairns-Gruppe<sup>34</sup> unterstützt durch die USA, forderte eine rasche weitere Marktöffnung und den Abbau von Subventionen bzw. den Abbau der Exportsubventionen. Die EU, unterstützt von Norwegen, der Schweiz, Japan und Korea, zog die Verfolgung "nicht handelsbezogener Anliegen wie Umwelt- und Verbraucherschutz und Landschaftspflege" heran, um sich gegen eine vollständige Liberalisierung zu wehren.<sup>35</sup>

Sie widersetzte sich auch Formulierungen, die eine völlige Aufhebung der Exportsubventionen als Verhandlungsziel vorsahen. Nur Frankreich bestand als einziges Land der EU beharrlich auf dieser Weigerung. Am Rande der Konferenz wurde noch die Gruppe

<sup>29</sup> Ebd., S. 7

<sup>30</sup> Die Verhandlungen im Agrarbereich stehen unter einem gewissen Zeitdruck, da die sogenannte „Friedensklausele“ des WTO-Agrarübereinkommens Ende 2003 ausläuft.

<sup>31</sup> [http://www.bmwi.de/Homepage/Politikfelder/Au%C3%9Ffenwirtschaft%20&%20Europa/Intern.%20Organisationen/Struktur%20und%20Aufgaben%20der%20WTO/doha\\_sachstand\\_aktuell.jsp#TM1\\_2](http://www.bmwi.de/Homepage/Politikfelder/Au%C3%9Ffenwirtschaft%20&%20Europa/Intern.%20Organisationen/Struktur%20und%20Aufgaben%20der%20WTO/doha_sachstand_aktuell.jsp#TM1_2), 17.12.02

<sup>32</sup> <http://www.infodienst-mlr.bwl.de/1a/1el/llm/meb/Kap413.htm>, 17.12.02

<sup>33</sup> Ebd.

<sup>34</sup> 18 Länder, darunter Australien, Neuseeland, Argentinien und Kanada

<sup>35</sup> <http://www.ewnw-hamburg.de/Inhalt/medien/WTOGANZ.pdf>, 17.12.02, S. 6

„Friends of the Development Box“ gegründet. Dies ist eine Gruppe von Staaten um Pakistan, Sri Lanka, Uganda, Kenia, Kuba und Dominikanische Republik. Diese forderten unter dem Begriff „Development Box“ Ausnahmebestimmungen in das Agrarabkommen einzuführen, die es Entwicklungsländern ermöglichen, ihre Ziele bezüglich Ernährungssicherheit und ländlicher Entwicklung zu verfolgen. In der *Abbildung 2*) sind die Verhandlungspositionen der WTO-Akteure kurz zusammengefasst. In den folgenden drei Unterkapiteln werden noch einmal die Positionen der drei wichtigsten Verhandlungsgruppen abgebildet.

*Abbildung 2:* WTO – Verhandlungspositionen im Agrarsektor

	<b>Exporthilfen</b>	<b>Importzölle</b>	<b>Interne Stützung (yellow und blue box)</b>	<b>Tierschutz, Umwelt, Lebensmittel-Sicherheit (Non-Trade Concerns)</b>
<b>EU, MOEL</b> (ähnlich auch Schweiz, Norwegen, Japan, Südkorea)	Erstattungen verringern, Exportkredite und Staatshandel einschränken	langsam abbauen, schneller gegenüber Entwicklungsländer	Intervention: abbauen Direktzahlungen: erhalten	möglichst internationale Standards setzen
<b>USA</b>	Erstattungen auslaufen lassen	abbauen	alle Formen abbauen	kein Verhandlungsthema (bei Umwelt offener)
<b>Cairns-Gruppe</b> und Agrarexporteure Südamerikas	Erstattungen auslaufen lassen, Exportkredite einschränken	abbauen	alle Formen abbauen	kein Verhandlungsthema
<b>AKP-Länder</b>	alle Formen streichen	Präferenzen für Lieferungen in die EU erhalten	Alle Formen abbauen	kein Verhandlungsthema
<b>Indien, Pakistan, Indonesien</b>	alle Formen streichen	Industrieländer: abbauen Entwicklungsländer: erhalten	alle Formen abbauen	kein Verhandlungsthema

Quelle ED: In: <http://www.bbj-unternehmensgruppe.de/bbj/docs/f+tkap23.pdf>, 19.12.2002, S. 52<sup>36</sup>

AKP: afrikanische, karibische und pazifische Staaten

### Position der EU für den Agrarsektor

Das europäische Landwirtschaftsmodell mit seinem multifunktionalen Charakter soll weiterentwickelt und abgesichert werden. Die Landwirtschaft muss den Anliegen und Anforderungen der Verbraucher in Bezug auf Qualität und Sicherheit der Lebensmittel, dem Umweltschutz und dem Tierschutz gerecht werden. Bei der Verbesserung des Marktzugangs muss darauf geachtet werden, dass die EU als wichtiger Lebensmittelexporteur ihren Anteil an der erwarteten Ausweitung sichert. Ein weiterer Zollabbau soll die einzelnen sensiblen Produktbereiche berücksichtigen. Die EU ist bereit, die Stützungen der „Amberbox“ zu senken, wenn die Konzepte der „Blue- bzw. Greenbox“ weitergeführt werden. Weiterhin ist sie bereit, Ausfuhrsubventionen zu senken, sofern alle Stützungsmaßnahmen dieser Art gleich behandelt werden. Dazu gehören u. a. die Praxis der Vergabe von staatli-

<sup>36</sup> Vgl. <http://www.bbj-unternehmensgruppe.de/bbj/docs/f+tkap23.pdf>, 19.12.2002, S. 52

chen Ausfuhrkrediten, die Aktivitäten von Staatshandelsunternehmen und Regelungen bei der Bereitstellung von Nahrungsmittelhilfe.<sup>37</sup>

#### Position USA und Cairns-Gruppe

Die USA und die Mitglieder der exportorientierten Länder der Cairns-Gruppe bestehen auf der schnellen Liberalisierung des Weltagrarhandels. Ihre Forderungen beinhalten die totale Abschaffung sämtlicher Exportsubventionen und internen Stützungsmaßnahmen sowie die Erweiterung von Importkontingenten. Dies setzt die völlige Auflösung der „Bluebox“ voraus und soll somit einen verbesserten Marktzugang schaffen. Zu der Verpflichtung staatlicher Handelsunternehmen zu marktgerechtem Verhalten erklären sie sich bereit, nicht aber zu deren Abschaffung.<sup>38</sup>

#### Position der Entwicklungsländer für den Agrarsektor

Die Entwicklungsländer fordern, dass für sie besonders wichtige Sektoren von den WTO-Verpflichtungen ausgenommen werden sollen. Weiterhin sollen interne Stützungsmaßnahmen weniger streng beurteilt werden. Der vollständige Abbau von direkten und indirekten Exporthilfen soll jede Form von Dumping verhindern. Das „Farbboxsystem“ soll durch eine Kategorie „Allgemeine Beihilfen“ ersetzt werden. Diese allgemeinen Beihilfen wären in allen Ländern auf 10 Prozent des Produktionswertes zu begrenzen. Des weiteren fordern sie die „Development Box“.<sup>39</sup>

#### Stand der Agrarverhandlungen

Schon zu Beginn der Verhandlung über die Modalitäten lagen die Verhandlungspositionen weit auseinander. Auch wurde am Verhandlungswillen der USA (u.a. späte Gewährung der Trade Promotion Authority durch Kongress und Ausweitung der US-Subventionspraxis durch die Farm Bill vom Mai 2002) gezweifelt.<sup>40</sup> Jedoch bietet das Anheben der Subventionen in den USA ein günstigeres Druckpotenzial für Forderungen nach tieferen Einschnitten in der EU.<sup>41</sup> Des weiteren gab es Verzögerungen bei der Behandlung der Vorschläge der Kommission zur Reform der EU-Agrarpolitik wegen der gleichzeitigen EU-Erweiterungsverhandlungen. Diese führten zu einer Verunsicherung bei anderen WTO-Partnern.<sup>42</sup>

So betonte Panitchpakdi, der Generaldirektor der WTO, das wenn die EU sich weigere, die Subventionen abzubauen, die Doha Runde nicht wie angestrebt zu einer wahren "Entwicklungsrunde" werden könnte. Die GAP bleibt die Schwachstelle der EU. Die Europäische Kommission hat am 22.01.03 ein Paket von Reformvorschlägen für die GAP angenommen. Die Vorschläge der Kommission sollen den Landwirten in der EU eine klare politische Perspektive im Rahmen des für die Agrarausgaben bis 2013 festgelegten Finanzrahmens bieten. Dies bedeutet auch die Beibehaltung der Ausfuhrsubventionen. „Die Reformen werden ferner die europäische Landwirtschaft wettbewerbsfähiger und marktorientierter machen, eine wesentliche Vereinfachung der GAP-Vorschriften bringen, den Er-

<sup>37</sup> <http://www.infodienst-mlr.bwl.de/la/lel/llm/meb/Kap413.htm>, 17.12.02

<sup>38</sup> [http://www.rentenbank.de/deutsch/bank\\_d/veroeffentlichungen\\_d/geschaeftsbericht\\_d/Wto.pdf](http://www.rentenbank.de/deutsch/bank_d/veroeffentlichungen_d/geschaeftsbericht_d/Wto.pdf), 16.11.02

<sup>39</sup> <http://www.bbj-unternehmensgruppe.de/bbj/docs/f+tkap23.pdf>, 19.12.2002, S. 56

<sup>40</sup> [http://www.bmwi.de/Homepage/Politikfelder/Au%C3%9Ffenwirtschaft%20&%20Europa/Intern.%20Organisationen/Struktur%20und%20Aufgaben%20der%20WTO/doha\\_sachstand\\_aktuell.jsp#TM1\\_](http://www.bmwi.de/Homepage/Politikfelder/Au%C3%9Ffenwirtschaft%20&%20Europa/Intern.%20Organisationen/Struktur%20und%20Aufgaben%20der%20WTO/doha_sachstand_aktuell.jsp#TM1_), 16.12.02

<sup>41</sup> <http://www.politik.uni-halle.de/rode/texte/IB-Papier01-03Doha.PDF>, 22.01.03

<sup>42</sup> a.a.O. (Anm. 38)

weiterungsprozess erleichtern und außerdem einen Beitrag dazu leisten, dass das Landwirtschaftsmodell der GAP sich im Rahmen der WTO besser verteidigen lässt.“<sup>43</sup>

Am 22.12.2002 legte der Vorsitzende des WTO-Landwirtschaftskomitees, Stuart Harbinson, ein Übersichtspapier zum Stand der aktuellen Agrarverhandlungen vor. Dieses Papier gibt auf den ersten zwölf Seiten einen Überblick über strittige Positionen im Bereich Exportsubventionen, Subventionen für den eigenen landwirtschaftlichen Sektor und Marktzugang. Nach Angaben von „Germanwatch“ zeige das Papier, wie weit die Positionen von Industrie- und Entwicklungsländern auseinander liegen. "Kritische Punkte wie die Probleme von Kleinbauern, Hunger und Unterernährung in der Welt sowie desaströse Auswirkungen von Dumping im Süden werden weiterhin ignoriert."<sup>44</sup> Laut WTO sollen diese Differenzen bis zum 31. März 2003 behoben werden.

Auch die „Farm Bill“, ein Gesetz der USA, das die Steigerung der staatlichen Unterstützung für die Landwirtschaft um fast 70 Prozent vorsieht, ist eher ein Rückschlag gegen die Liberalisierung. Aber auch in der EU gehört die Frage um Agrarsubventionen zu den „sensiblen“ Bereichen in den Agrarverhandlungen. Hier muss eine Wende stattfinden, wenn man bedenkt, dass die EU ihren Landwirten jährlich 93 Milliarden Euro an Subventionen zukommen lässt. Das radiert jeden positiven Effekt der 25 Milliarden Euro an Entwicklungshilfe an die „Dritte Welt“ aus.<sup>45</sup> Kann die EU den Zeitplan der Entwicklungsagenda von Doha bis Ende März noch einhalten?

Am 27. Januar haben die EU-Mitgliedstaaten im Allgemeinen Rat Vorschläge der Kommission zu den WTO-Verhandlungen einstimmig angenommen. Der EU-Vorschlag wird jetzt in Genf vorgelegt. In dem Papier wird deutlich, dass sich die Union für eine Reform des Agrarhandels bemüht. Die Kernpunkte der EU-Vorschläge lauten: Senkung der Einfuhrzölle um 36 Prozent, Kürzung der Ausfuhrsubventionen um 45 Prozent und Reduzierung der wettbewerbsverzerrenden Agrarstützung um mehr als die Hälfte (55 Prozent) sofern die Belastung gleichmäßig insbesondere auf die Industrieländer verteilt wird. Der Vorschlag enthält außerdem besondere Maßnahmen, um Entwicklungsländern bessere Bedingungen einzuräumen und der Bedeutung der nicht handelsbezogenen Anliegen wie Umweltschutz, ländliche Entwicklung und Tierschutz Rechnung zu tragen.<sup>46</sup>

Franz Fischler, EU-Kommissar für Landwirtschaft, äußerte sich wie folgt zu dem Vorschlag: "Die EU ist entschlossen, den Doha-Prozess voranzubringen, und hat einen Vorschlag vorgelegt, der für eine gleichmäßige Verteilung der Lasten sorgt und sehr konkrete Maßnahmen vorsieht, um den Entwicklungsländern echte Chancen zu bieten. Dieser Vorschlag steht im Einklang mit unserem beständigen Eintreten für eine substanzielle und schrittweise Liberalisierung auf fairer und ausgewogener Grundlage.“ EU-Handelskommissar Pascal Lamy ergänzte: "Unser heutiger Schritt ist eine klare Antwort an diejenigen, die daran zweifeln, dass sich die EU wirklich für Verhandlungen über die Landwirtschaft im Rahmen der Entwicklungsagenda von Doha engagiert. Die EU hat ihr Versprechen gegeben und hat es jetzt eingelöst. Ich hoffe, dass in Genf konstruktive Gespräche geführt werden, damit wir den Termin 31. März einhalten können und auf dem Weg zum erfolgreichen Abschluss der Entwicklungsagenda von Doha bis Ende 2004 weitere entscheidende Schritte vorankommen."<sup>47</sup> Der Vorschlag ist ein Schritt in die richtige Richtung, jedoch sind die Kürzungen der Agrarsubventionen noch viel zu gering.

<sup>43</sup> [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.gettxt=gt&doc=IP/0](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/0), 22.01.03

<sup>44</sup> <http://www.germanwatch.org/pubpress/p020510a.htm>, vom 28.12.2002, zitiert nach Marita Wiggerthalle, Referentin für Agrarhandel bei Germanwatch

<sup>45</sup> Wirtschaftsmagazin: Brand Eins, 4. Jahrgang, Heft 10, Dezember 2002, S. 96

<sup>46</sup> [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.gettxt=gt&doc=IP/0](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/0), 27.01.03

<sup>47</sup> ebd.

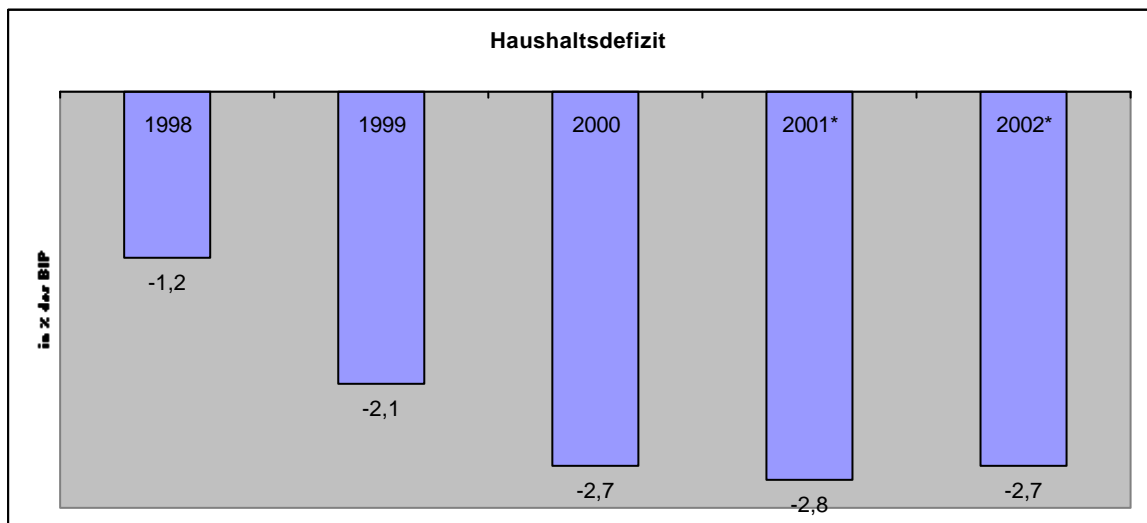
## Stand der Agrarverhandlungen April 2003

Auch im März diesen Jahres „ist ein weiterer wichtiger Zwischenschritt verpasst worden, weil sich die 145 Mitgliedsländer in Genf nicht auf Eckwerte zur Liberalisierung des Agrarhandels einigen konnten. Bis Ende März sollten jene Prozentzahlen festgelegt werden, mit denen Zolltarife und Subventionen zu kürzen wären. Die Positionen von Amerika und der Cairns-Gruppe, die auf eine schnelle Marktöffnung drängen, und die Interessen der EU sowie anderer Industrieländer klaffen jedoch noch so weit auseinander, dass ein Kompromiss unmöglich war. Man hofft nun, dass nach der Verabschiedung der internen Agrarreform in der EU im Sommer eine Lösung erleichtert und diese bei der WTO-Ministerkonferenz im September in Cancun besiegelt wird.“<sup>48</sup>

## Chinas Bedeutung für den Weltagrarmarkt

„Der chinesische WTO-Beitritt wird nicht nur die chinesische Volkswirtschaft verändern, er wird auch die Weltwirtschaft neu strukturieren.“<sup>49</sup> Chinas Landfläche ist fast so groß wie die von den USA und Kanada zusammen, jedoch werden von ihr nur 15 Prozent agrarisch genutzt. Chinas Wirtschaft erlebte im letzten Jahrzehnt ein enormes wirtschaftliches Wachstum und die Wirtschaft wächst seit ihrem Beitritt zur WTO jährlich um fast 7 Prozent (2001/02) weiter. Das Bruttoinlandsprodukt hat eine ungefähre jährliche Wachstumsrate von 8 Prozent (Abbildung 3). Dazu tragen vor allem ein massives staatliches Ausgabenprogramm sowie steigende Investitionen bei. China schluckt fast 80 Prozent aller ausländischen Direktinvestitionen die nach Asien strömen. Diese hatten im Jahr 2000 einen Wert von 45 Milliarden USD.<sup>50</sup> Schon jetzt lässt sich die wichtige Rolle Chinas auf dem Welt(agrar)markt erkennen.<sup>51</sup>

Abbildung 3: **Chinas Wirtschaftswachstum**

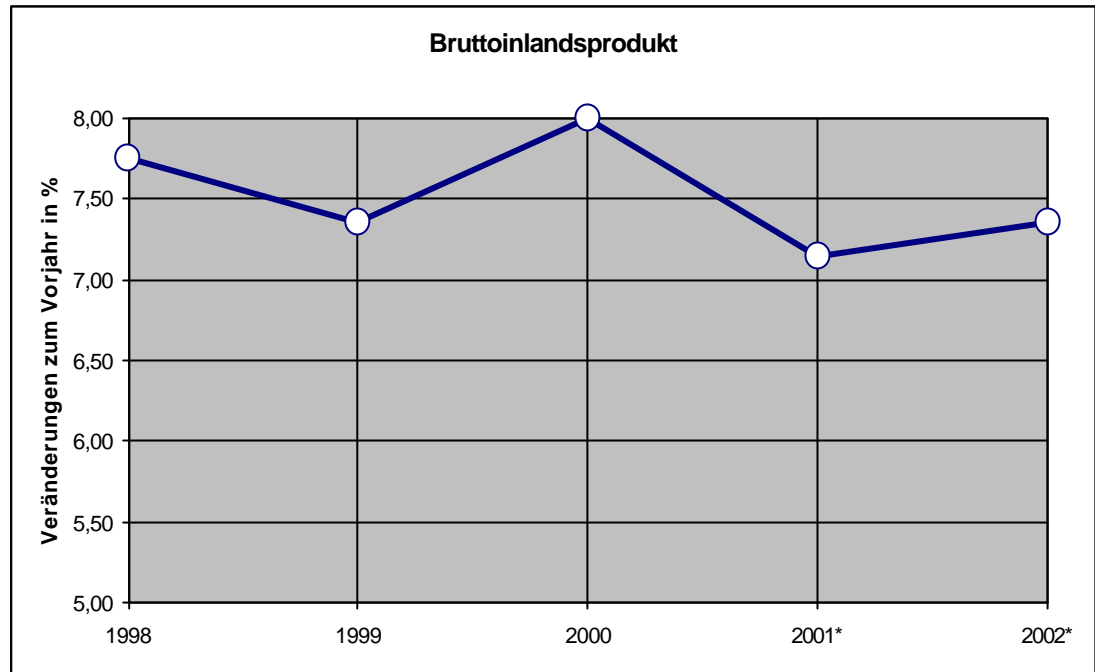


<sup>48</sup> <http://www.faz.net/s/Rub3C0B5C86BD3E4C2F8DE593FFA3707EEE/Doc~EDE81427F26124F84A65A35CB059A5C56~ATpl~Ecommon~Scontent.html>, 01.04.2003

<sup>49</sup> Zeitschrift „Internationale Politik“: Machtfaktor China. Werner Weidenfeld, (Hg.), Ausgabe Februar 2002, Nr. 2, 57. Jahr

<sup>50</sup> a.a.O. (Anm. 37), S. 40

<sup>51</sup> Ebd.



Quelle: Handelsblatt: 11.06.2001

Trotz vieler neuer technologischer Industriezweige ist China agrarisch geprägt. Chinas 300 Millionen Bauern<sup>52</sup> erwirtschaften rund ein Fünftel des chinesischen Bruttosozialproduktes. Der landwirtschaftliche Erwerbstätigenanteil Chinas beträgt rund 50 Prozent in ländlichen Gebieten, wo ungefähr zwei Drittel der Bevölkerung leben. Sinkende Preise der landwirtschaftlichen Produkte auf dem Weltmarkt führen zu einem enormen Anpassungsdruck, der nach dem Beitritt zur WTO noch gestiegen ist. China musste nach dem Beitritt zur WTO 2002 die Einfuhrzölle für Agrarprodukte senken und auch in Zukunft weiter reduzieren<sup>53</sup>, womit es nun ausländischer Konkurrenz ausgesetzt ist. Prognosen ergeben, dass bis zum Jahr 2005 rund 40 Millionen Menschen in der Landwirtschaft erwerbslos werden.<sup>54</sup>

Nach Einschätzung der OECD (Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) entfällt die Hälfte des in den beiden nächsten Jahrzehnten anstehenden zusätzlichen Lebensmittelbedarfs auf China. China verfügt über nur 7 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche auf der Welt, muss aber 22 Prozent der Erdbevölkerung ernähren. Das starke Wirtschaftswachstum Chinas und die damit verbundene Nachfrage nach hochwertigen Agrarprodukten könnten den Weltagrarmarkt positiv beleben. Wirtschaftsexperten gehen davon aus, dass China durch konsequente technische Förderung den Selbstversorgungsgrad erreichen könnte. Ist dies nicht der Fall, so würde China zum weltweit wichtigsten Getreideimporteur werden. In der Agrarpolitik legt China viel Wert auf den Transfer von Technik und technischem Wissen.<sup>55</sup>

Nach den Vereinigten Staaten und Japan sind die EU-Länder die wichtigsten Handelspartner Chinas. Im Jahr 2002 erwirtschaftete China mit den USA ein Handelsplus von 87 Milliarden Euro (Ausfuhrüberschuss). Die Importe der EU stiegen seit 1990 bis 2000

<sup>52</sup>Zum Vergleich: Die EU-Landwirtschaft weist rund 15 Millionen Personen auf

<sup>53</sup> Bis 2004 wird China seine Zollkontingente für Agrargüter und Verarbeitungsprodukte stufenweise vergrößern und 2005 ganz beseitigen.

<sup>54</sup> a.a.O. (Anm. 37), S. 42

<sup>55</sup> Ebd., S. 43

von 10 auf 70 Milliarden Euro und die Exporte von 6 auf 25 Milliarden Euro an. Hier spiegelt sich die wichtige Rolle Chinas auf dem Weltagrarmarkt wieder.<sup>56</sup>

Es darf jedoch nicht vergessen werden, dass der WTO Beitritt mit vielen Problemen und Aufgaben verbunden ist die in nächster Zeit zu bewältigen sind. „Aufgrund verschiedener historischer Gründe hat die Landwirtschaft in manchen Gebieten noch einige Schwierigkeiten. Zum Beispiel ist das Ausmaß des Anbaus vieler landwirtschaftlicher Kulturpflanzen noch sehr klein, ihre Qualität niedrig, die Produktionskosten jedoch dabei noch sehr hoch. All dies entspricht noch nicht der Situation auf dem Weltmarkt. Im Vergleich zur Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts ist die Zuwachsrate der Einkommen der Bauern kleiner. Der Eintritt Chinas in die Welthandelsorganisation (WTO) ist für Chinas Landwirtschaft eine große Herausforderung und birgt viele Gelegenheiten zur Entwicklung“.<sup>57</sup>

„Die schnell wachsende chinesische Wirtschaft braucht stabile politische Rahmenbedingungen, um binnenwirtschaftlichen Anforderungen und der Weltmarktkonkurrenz gewachsen zu sein.“<sup>58</sup>

## Zusammenfassung und Bewertung der Doha-Runde

Die Ministerkonferenz von Doha hat mit dem Beschluss zur Einleitung einer neuen Welthandelsrunde ein wichtiges Signal für politische Stabilität und wirtschaftliche Kontinuität gesetzt. Das Konferenzergebnis spiegelt das Bestreben der WTO wider, die Entwicklungsländer, die die überwiegende Mehrheit der Mitglieder der Organisation ausmachen, besser in die Weltwirtschaft zu integrieren und ihre besonderen Anliegen weitestgehend zu berücksichtigen.<sup>59</sup> Technische Unterstützung, Kapazitätsausbau und andere Maßnahmen für die Entwicklungsländer sollten ebenfalls dazu beitragen, den Entwicklungsländern in den nächsten Jahren eine stärkere Beteiligung am WTO-System zu ermöglichen.<sup>60</sup>

Auch die Entscheidung über den WTO-Beitritt von China und Taiwan war nach jahrelangen Verhandlungen vorauszusehen, aber nicht selbstverständlich. Die Entscheidung zugunsten des WTO-Beitritts von China ist nicht nur wichtig im Hinblick auf den Ausbau der Handelsbeziehungen, sondern es stärkt darüber hinaus auch das multilaterale Handelssystem.<sup>61</sup>

Vor den Medien äußerte sich UNCTAD (UNO-Handels- und Entwicklungsorganisation) Generalsekretär Rubens Ricupero positiv zu den Ergebnissen von Doha. Er würdigte vor allem einzelne Anstrengungen im Bereich der Entwicklungshilfe sowie die ins Leben gerufenen Arbeitsgruppen, die sich der Entschuldungsproblematik und dem Technologietransfer annehmen. Weiterhin sagt er: „Für die Entwicklungsländer sei es von großer Bedeutung, dass sie für ihre Produkte Zugang zu den Märkten erhielten, namentlich für Agrarprodukte und Textilien“.<sup>62</sup> „Er zeigte sich jedoch skeptisch, was die Bereitschaft der Industrieländer betrifft, ihre Märkte für Agrarprodukte zu öffnen. Er glaube nicht, dass sich viel ändern werde. Die Industrieländer predigten den freien Handel, gleichzeitig stiegen ihre Subventionen für die Landwirtschaft von Jahr zu Jahr. Zudem verstanden es die Industriestaaten gut, für sich Ausnahmeregelungen auszuhandeln. Die Schwierigkeiten bei der

<sup>56</sup> Ebd., S. 44

<sup>57</sup> <http://www.china-pictorial.com/chpic/htdocs/rmh/b/german/200205/1-2.htm>, 16.04.2003

<sup>58</sup> Eberhard *Sandschneider*, Chinas Zukunft. Projektion und Wirklichkeit, in: Zeitschrift „Internationale Politik“: „Brennpunkt Asien.“ *Weidenfeld* 2003, S. 10

<sup>59</sup> <http://www.infodienst-mlr.bwl.de/la/lel/llm/meb/Kap413.htm>, 17.12.02

<sup>60</sup> Stormy *Mildner*, Welthandel und Entwicklungsländer. Chancen der Doha-Runde für die Dritte Welt?, in: Zeitschrift „Internationale Politik“: Welthandel. Werner *Weidenfeld*, (Hrsg.), Ausgabe Juni 2002, Nr. 6, 57. Jahr, S. 29

<sup>61</sup> [www.ave-koeln.de/aktuell/doc/ave013.pdf](http://www.ave-koeln.de/aktuell/doc/ave013.pdf), 21.12.02

<sup>62</sup> <http://www.schweizerbauer.ch/news/aktuell/artikel/08389/artikel.html>, 27.11.02

Liberalisierung der Agrarmärkte seien enorm, erklärte Ricupero. Er bezweifle, dass die in Doha festgelegte Frist für die Verhandlungen bis zum 1. Januar 2005 eingehalten werden könne.<sup>63</sup>

Die Reichweite der neuen Welthandelsrunde bzw. die starke Liberalisierung der Agrarpolitik wird stark davon abhängen, ob es den USA und vor allem der EU gelingt, gegenseitig substantielle Marktöffnungspakete zu schnüren. Einem solchen Ergebnis stehen noch immer starke Interessenkonflikte entgegen.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Ebd.

<sup>64</sup> <http://www.wto-news.ch/wtoa.pdf>, S. 4, 19.12.02