

INEF

Report

Institut für Entwicklung und Frieden
der Universität Duisburg-Essen / Standort Duisburg

Das multilaterale Handelssystem vor dem WTO-Ministertreffen in Cancun – Vom Schnupfen zur Grippe? –

Uwe Schmidt

Heft 69 / 2003

Zusammenfassung

Das multilaterale Handelssystem ist in unruhiges Fahrwasser geraten. Unsichere Konjunkturaussichten, die geplatze Blase bei Informations- und Kommunikationstechnologien und steigende Transaktionskosten als Konsequenz des 11. Septembers haben 2001 erstmals seit fast 20 Jahren für einen Rückgang beim Volumen grenzüberschreitend gehandelter Waren gesorgt. Zwar leiden unter diesen Entwicklungen die einzelnen Weltwirtschaftsregionen in sehr unterschiedlichem Maße. Die Bremsspuren, die die Ereignisse seit Beginn des neuen Jahrzehnts hinterlassen haben, sind dennoch besorgniserregend und stellen auch für die in Doha (Katar) vereinbarte neue Welthandelsrunde eine schwere Hypothek dar.

Um dem internationalen Handel mit Waren und Dienstleistungen neue Impulse zu geben und den evolutionären Sprung, den das Handelssystem mit der Gründung der WTO vollzogen hat, dauerhaft abzusichern, müssen eine Reihe von Aufgaben angegangen werden, die im langfristigen Interesse aller Akteure liegen. Dazu gehört, dass die laufende Handelsrunde den Interessen und Möglichkeiten der zahlenmäßig größten Mitgliedergruppe, den Entwicklungsländern, deutlich stärker Rechnung trägt. Die hohen institutionellen Anforderungen, die eine aktive Mitwirkung dieser Staaten an der weiteren Ausformulierung der globalen Handelsordnung erschweren, sind zudem durch bedarfsorientiertes *capacity building* zu mildern. Nicht weniger bedeutsam ist die möglichst problemlose Integration des neuen Mitglieds China in die Organisation, die sich schon allein wegen der wirtschaftlichen Größe des Landes als Lackmustest für den gesamten Globalisierungsprozess erweisen wird. Modifizierte Entscheidungsverfahren und eine Revision des überlasteten Streitschlichtungsmechanismus, also die partielle Reform der WTO, stehen darüber hinaus ebenso auf der Agenda, wie die Aufgabe, die Aushöhlung des Regelwerkes durch den grassierenden Bilateralismus zu verhindern.

Nur wenn alle Akteure ihren unmittelbaren Vorteil zurückstellen, verlässliche Verhaltensweisen im vorgegebenen Ordnungsrahmen zeigen und im Gesamtinteresse des Regelwerkes WTO kooperieren, wird das wohlstandsmehrende Potential des multilateralen Handelssystems erhalten bleiben.

| |
|--|
| <p>Uwe Schmidt, Dr. rer. pol., ehemaliger Berater für Handelspolitik am Ministry of Trade / Vietnam; ab März 2002 Mitarbeiter im Institut für Entwicklung und Frieden, Forschungsschwerpunkt Welthandel/Weltwirtschaft; seit April 2003 im Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn.</p> |
|--|

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| 1. Ausgebremster Welthandel | 3 |
| 1.1. Die geplatzte IKT-Blase | 4 |
| 1.2. Abwärtstrends in den drei Weltwirtschaftszentren | 5 |
| 1.3. Auswirkungen des 11. Septembers | 6 |
| | |
| 2. Regionale und sektorale Entwicklungen | 9 |
| 2.1. Warenverkehr | 9 |
| 2.2. Dienstleistungen | 10 |
| 2.3. Konzentrationen auf dem Weltmarkt | 11 |
| 2.4. Die Rohstoffmärkte | 11 |
| 2.5. Regionale Handelsabkommen | 13 |
| 2.6. Direktinvestitionen | 17 |
| | |
| 3. Neue Herausforderungen für das Handelssystem | 18 |
| 3.1. Die Doha-Runde | 19 |
| 3.2. Institutionelle Anforderungen einer WTO Mitgliedschaft | 21 |
| 3.3. China als neuer Akteur in der WTO | 22 |
| 3.4. Reform der WTO | 24 |
| 3.5. Wiedererstarben des Bilateralismus | 26 |
| | |
| 4. Der Problemdruck erfordert einen neuen Kooperationsansatz | 27 |
| | |
| 5. Literatur | 29 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|--------------|---|----|
| Schaubild 1: | Wichtige Indikatoren des wirtschaftlichen Globalisierungsprozesses 1990-2001 (1990=100)..... | 3 |
| Schaubild 2: | Anteil von Informations- und Kommunikationserzeugnissen an den weltweiten Wareneinfuhren 1990-2001 (in %) | 4 |
| Schaubild 3: | Entwicklung der Einfuhren an IKT-Erzeugnissen nach wichtigen Lieferländern 2001 | 5 |
| Schaubild 4: | Entwicklung der Logistikkosten amerikanischer Unternehmen in Relation zum US-BIP (1981=100)..... | 7 |
| Schaubild 5: | Anteile der Entwicklungsländer am Weltgüterhandel 1990-2001 (in %) | 9 |
| Schaubild 6: | Preisentwicklung bei wichtigen Rohstoffen 1992-2002 (Index 1990=100) | 13 |
| Schaubild 7: | Anzahl regionaler Handelsabkommen 1950-2002 (kumuliert)..... | 14 |
| Schaubild 8: | Geografische Verteilung von Regionalen Handelsabkommen 2001..... | 16 |

Tabellenverzeichnis

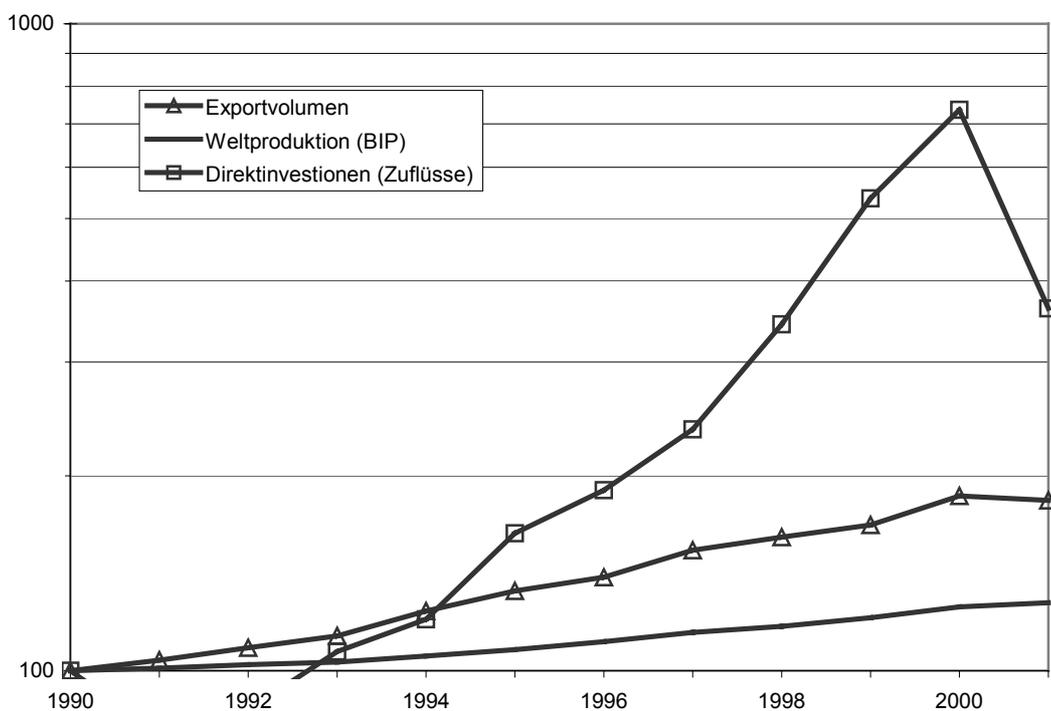
| | | |
|------------|--|----|
| Tabelle 1: | Wachstum des Exportvolumens von Waren und Dienstleistungen nach Regionen 1990-2001 (in %)..... | 8 |
| Tabelle 2: | Internationaler Handel: Kontinuität und Wandel | 12 |
| Tabelle 3: | Intraregionale Exporte wichtiger regionaler Handelsabkommen 1990, 1995, 2000, 2001 (Anteil in %) | 15 |
| Tabelle 4: | Entwicklung ausländischer Direktinvestitionen 1990-2001 (Zuflüsse in Mrd. US-\$ und in %)..... | 17 |
| Tabelle 5: | Eingeleitete WTO-Schiedsverfahren nach Länderkategorien (1995-2003) | 25 |

1. Ausgebremster Welthandel

Die unsicheren Konjunkturaussichten in den großen Volkswirtschaften haben auch bei der Entwicklung des grenzüberschreitenden Güter- und Dienstleistungsverkehrs deutliche Bremsspuren hinterlassen und die seit Ende 2000 ohnehin schwierige Situation weiter zuge-

te dieser Wert im darauf folgenden Jahr auf -4,5 %. Im Bereich Dienstleistungen ist die Trendumkehr zwar weniger dramatisch, aber dennoch ausgeprägt. Hier stagnierte nach einem guten Jahr 2000 (+6 %) die Ausfuhr kommerzieller Dienstleistungen bei 0 % (WTO 2002b, S. 105 f.).

Schaubild 1: Wichtige Indikatoren des wirtschaftlichen Globalisierungsprozesses 1990-2001 (1990 = 100)



Quelle: WTO 2002a, UNCTAD World Investment Report, versch. Ausgaben, eigene Berechnungen.

spitzt. So wird in einer bemerkenswerten Trendumkehr das Jahr 2001 in den Handelsstatistiken künftig als Berichtsperiode geführt werden, in der nach fast 20 Jahren keine Zuwachsraten mehr erzielt werden konnten, sondern ein deutlich sinkendes Handelsvolumen zu verzeichnen ist. Konnte im Jahr 2000 die Güterausfuhr noch um rekordverdächtige 13 % zulegen - das Mittel der Dekade 1990-2000 liegt bei 6,5 % - so kollabier-

Damit zeigt sich, dass die über mehrere Jahrzehnte gültige enge Verknüpfung zwischen dem Wachstum der Industrieproduktion und der Steigerung des globalen Exportvolumens auch in umgekehrter Richtung gilt. Abwärtsgerichtete Variationen bei der Wertschöpfung führen zu überschießenden Reaktionen der Güter- und Dienstleistungsausfuhren. Derartige Reaktionen waren zuletzt als Spätwirkung der Ölpreiskrisen 1974/75

bzw. in schwächerem Umfang auch 1981/82 zu beobachten gewesen. Ursächlich für diese rückläufige Entwicklung der globalen Handelsströme sind im wesentlichen drei Faktoren.

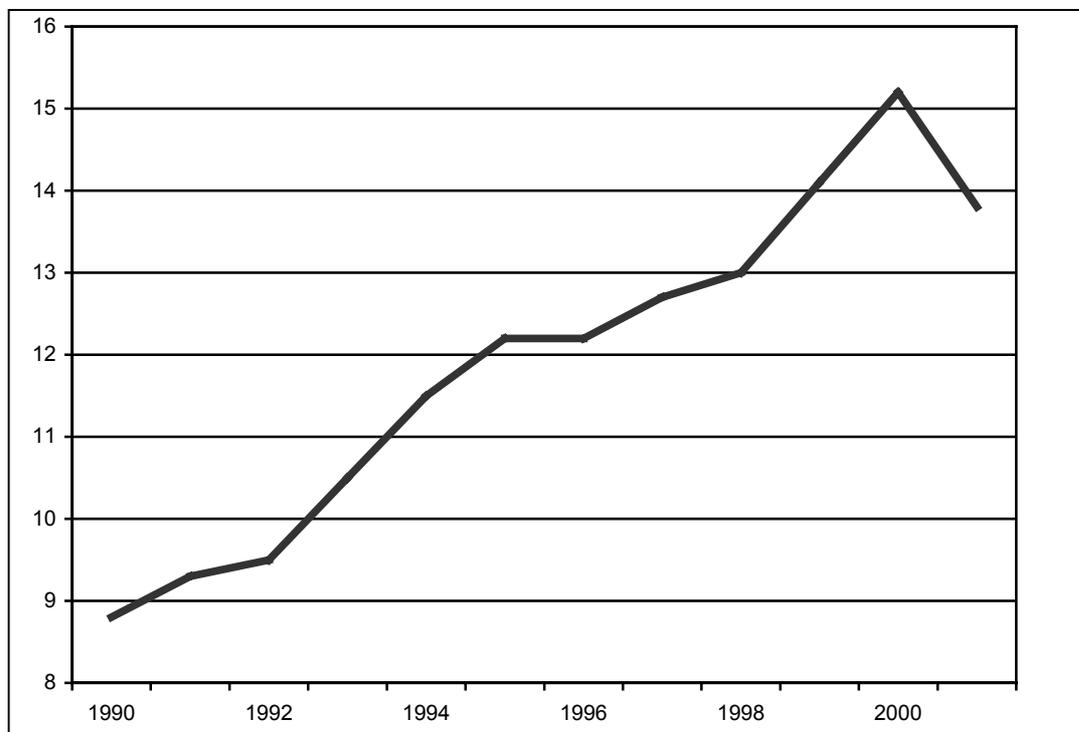
1.1. Die geplatzte IKT-Blase

Die Ausweitung des Handels mit Erzeugnissen der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) war seit

1997 stimulierten den grenzüberschreitenden Handel zusätzlich und ließen den Anteil von IKT-Produkten an den gesamten Güterausfuhren auf mehr als 15 % (2000) steigen.

Mit dem Platzen der Technologieblase und den unausweichlichen Wertberichtigungen an den Aktienmärkten [vgl. Kapitel *Weltwirtschaft und Entwicklung*] reduzierte sich die Investitionstätigkeit

Schaubild 2: Anteil von Informations- und Kommunikationserzeugnissen an den weltweiten Warenausfuhren 1990-2001 (in %)

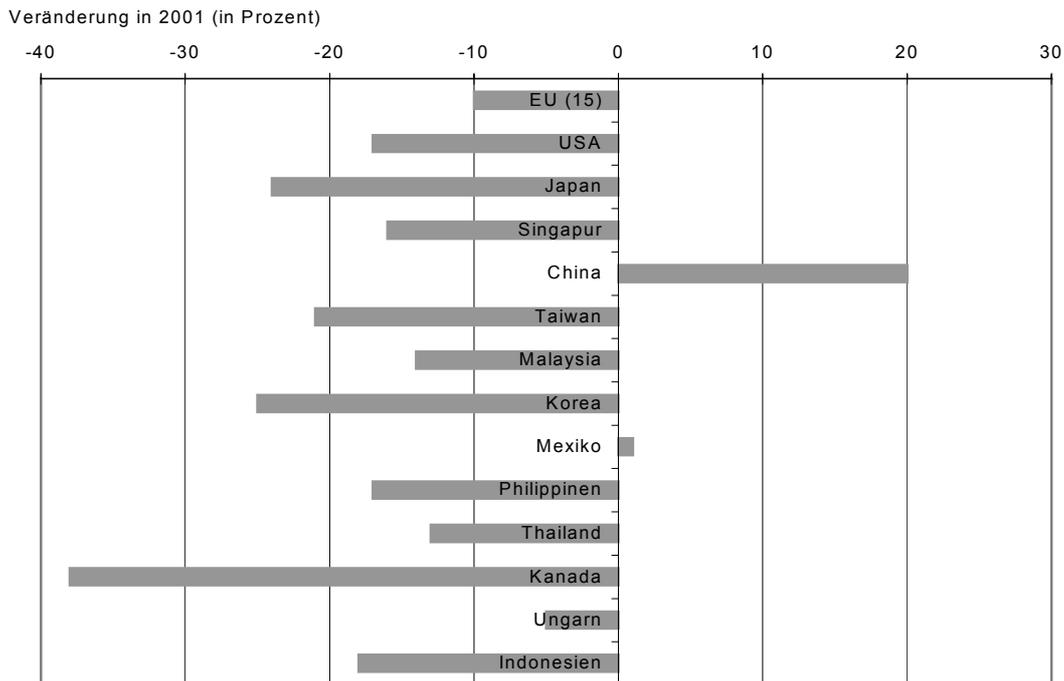


Quelle: WTO, International Trade Statistics, Annual Reports, verschiedene Ausg., eigene Berechnungen.

Anbeginn der 90er Jahre ein wichtiger Antriebsmotor für die überdurchschnittliche Ausdehnung des Welthandels. Das 1996 in der WTO ausgehandelte *Information Technology Agreement (ITA)*, das den sukzessiven Abbau sämtlicher Zollschranken für diese Produktgruppe regelte, und das den erweiterten Marktzugang regelnde *Agreement on Basic Telecommunications Services (BTA)* von 1997 stimulierten den

in diesem dynamischen Sektor merklich. Ebenso wie in den 90er Jahren der Technologiewerte-Boom den Welthandel beflügelt hatte, sorgten jetzt die stark rückläufigen Außenhandelsumsätze bei Halbleitern, Computern, Mobiltelefonen und sonstigen IKT-Produkten für deutliche Bremsspuren im internationalen Güterhandel.

Schaubild 3: Entwicklung der Ausfuhren an IKT-Erzeugnissen nach wichtigen Lieferländern 2001



Quelle: WTO International Trade Statistics, Annual Report, versch. Ausgaben

Da die Bedeutung des IKT Sektors in den einzelnen Volkswirtschaften erheblich variiert, schlug sich der Nachfrageausfall in sehr unterschiedlicher Weise in den regionalen Handelsströmen nieder. Von den 15 führenden IKT-Exporteuren, deren Anteil am weltweiten Markt insgesamt mehr als 96 % ausmacht, waren die Produzenten in Asien am stärksten betroffen. Sie hatten während der vergangenen Dekaden beträchtliche Fertigungskapazitäten bei Computern, Komponenten und Kommunikationseinrichtungen aufgebaut und sich auf die Ausfuhr dieser Erzeugnisse spezialisiert. Vor allem Japan, Korea, Taiwan, Singapur, Malaysia und Indonesien mussten empfindliche Einbußen in diesem Marktsegment hinnehmen oder stolperten gar in eine Rezession (Taiwan, Singapur).

1.2. Abwärtstrends in den drei Weltwirtschaftszentren

Ein weiterer maßgeblicher Faktor, der zum rückläufigen Wachstum des Welt Handels 2001 beitrug, waren die synchronen Abwärtstrends in allen drei wichtigen Weltwirtschaftsräumen. Sowohl in den Vereinigten Staaten, wie auch der EU und Japan schrumpfte die wirtschaftliche Aktivität über mehrere Quartale; ein kurzes "Zwischenhoch" Anfang 2002 änderte nur wenig [vgl. Kapitel *Weltwirtschaft und Entwicklung*].

Als eine Konsequenz aus dem Globalisierungsprozess lässt sich eine zunehmende Konvergenz konjunktureller Entwicklungen und regionaler Geschäftszyklen beobachten. Konnte sich in früheren Schwächephasen zumindest eine der drei großen Volkswirtschaften von dem negativen Wachstumstrend

abkoppeln und die Funktion einer Konjunkturlokomotive übernehmen, sorgen die international zunehmend vernetzten Finanz- und Sachgütermärkte (Stichwort supply chains, global sourcing, Kapitalmobilität, Konvergenz von Normen und Standards) für ein „Aneinanderrücken“ der Wirtschaftsregionen und für eine globale ökonomische "Schicksalsgemeinschaft".

Dieser sich beschleunigende Trend des vergangenen Jahrzehnts gilt nicht nur in Zeiten des Wachstums, sondern auch in Phasen der wirtschaftlichen Schwäche. Vieles spricht dafür, dass diese Entwicklung irreversibel ist. Oder, wie es Stephen Roach, Chef-Volkswirt beim angesehenen Finanzdienstleister Morgan Stanley, formuliert, sich die synchrone Rezession in allen wichtigen Weltwirtschaftsregionen als „dunkle Seite der Globalisierung“ erweist (Roach 2002, S. 2).

1.3. Auswirkungen des 11. Septembers

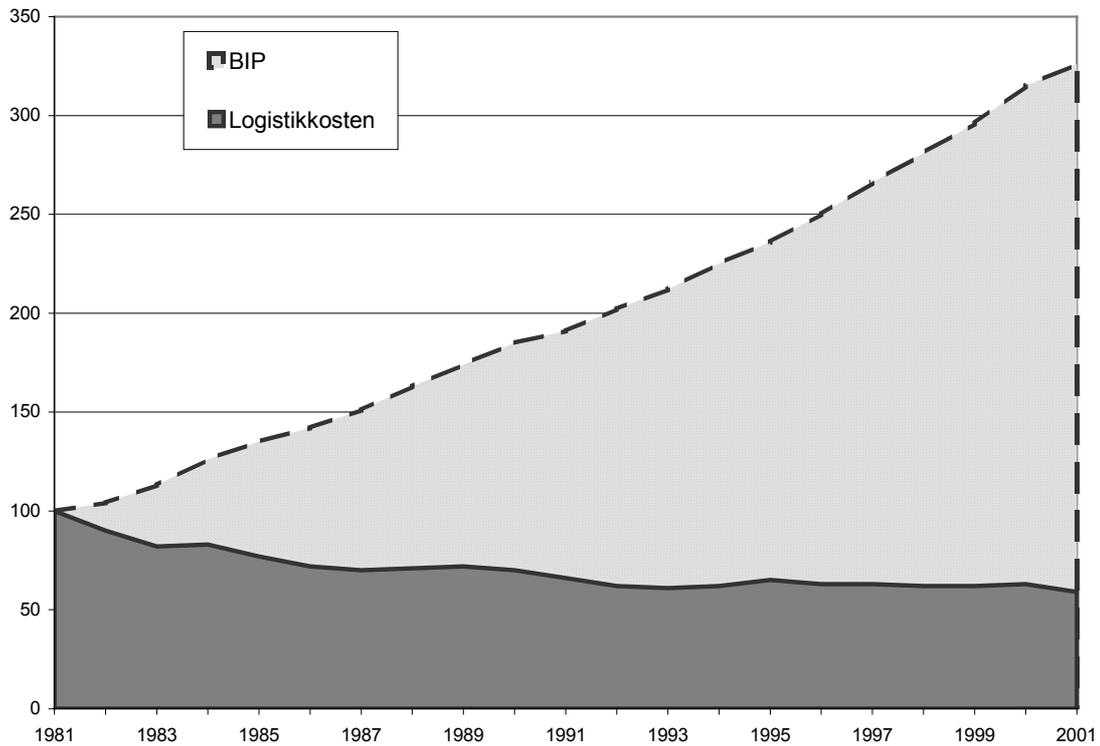
In einer ohnehin angeschlagenen Weltwirtschaft beschleunigten die Ereignisse des 11. Septembers den Abwärtstrend in den OECD-Staaten. In den Vereinigten Staaten war bereits in der zweiten Jahreshälfte 2000 die wirtschaftliche Dynamik merklich zurückgegangen. Die dort sinkende Nachfrage zeigte zunächst in den Volkswirtschaften negative Auswirkungen, die über Handelsbeziehungen besonders intensiv mit den USA verflochten sind (v. a. Japan und einige EU-Mitgliedern). Insofern bedeuteten die Terroranschläge eine zusätzliche Verunsicherung der wirtschaftlichen Akteure in konjunkturkritischer Zeit.

Die direkten ökonomischen Auswirkungen des 11. Septembers waren - im Vergleich zu vorangegangenen Krisen und Katastrophen - indes moderat und werden mit einem Rückgang des US-amerikanischen Bruttoinlandsproduktes (BIP) von höchstens 0,1 % beziffert. Größere Unsicherheit besteht jedoch über die indirekten, d. h. mittel- bis -langfristigen Effekte der Terroranschläge. Bereits zur Jahreswende 2001/2002 war klar, dass die negativen konjunkturellen Auswirkungen umso gravierender ausfallen werden, wenn es zu weiteren Terroranschlägen, anhaltenden militärischen Auseinandersetzungen oder einer dauerhaften Änderung des Nachfrageverhaltens der Marktteilnehmer kommt (Sachverständigenrat 2001, S. 19 ff.).

Vor allem die Erhöhung der Kosten des Welthandels bereitet Sorge. Unter dem Eindruck der Terrorangriffe wurden weltweit die Sicherheitsmaßnahmen erhöht, was sich nicht nur in schärferen Grenzkontrollen, zunehmenden Wartezeiten beim Güter- und Personenverkehr, „security“ oder „risk surcharges“ bei Versicherungen und im Flugverkehr etc. niederschlug. Durch diese Maßnahmen erhöhten sich im Güter- und Dienstleistungsbereich die sogenannten Transaktionskosten, also die Kosten die bei der Abwicklung grenzüberschreitender Geschäftsaktivitäten anfallen.

Die Weltbank hat errechnet, dass die Elastizität der Handelsströme in Bezug auf die Transportkosten bei etwa -3 liegt (Limão/Venables 2001, S. 466): eine einprozentige Erhöhung der Transportkosten reduziert das Handelsvolumen um 3 %. Schon aus dieser Kennziffer erklärt sich ein Teil des 2001 massiv

Schaubild 4: Entwicklung der Logistikkosten amerikanischer Unternehmen in Relation zum US-BIP (1981=100)



Quelle: Delaney, Robert V. / Wilson, Rosalyn (2002): 13th Annual "State of Logistics Report". Saint Louis. http://www.cassinfo.com/bob_pc_2002.html

gesunkenen Welthandelsvolumens. Zwar dürften sich die Marktteilnehmer an die geänderten Rahmenbedingungen zwischenzeitlich angepasst haben, die Transaktionskosten von ihrem Spitzenwert Ende 2001 also auf ein nur geringfügig höheres Niveau als vor den Terroranschlägen zurückgekehrt sein, doch bleibt die Sorge, dass fortgesetzte militärische Operationen im Nahen Osten und/oder weitere Anschläge nicht ohne Auswirkungen auf diesen sensiblen Kostenfaktor des internationalen Handels bleiben.

Damit stellt sich auch die Frage, welche Auswirkungen die durch die Anschläge vom 11. September sichtbar veränderten Rahmenbedingungen auf das Management sogenannter „supply chains“ ha-

ben. Solche Wertschöpfungsketten, bei denen die Herstellung eines Gutes in einem logistisch zu optimierenden, zeitlich und räumlich aufgegliederten Prozess erfolgt, haben in den letzten Dekaden mit dem immer freieren Güter- und Dienstleistungsverkehr rapide an Bedeutung gewonnen. Die ökonomische Vorteilhaftigkeit derartiger Produktionsketten hängt jedoch im wesentlichen von der effizienten und rechtzeitigen Bereitstellung bei Vorerzeugnissen und anderen Produktionsinputs - auch über Landesgrenzen hinweg - ab. Eine wichtige Kennziffer, die den bemerkenswerten strukturellen Wandel der letzten Dekaden veranschaulicht, ist das Verhältnis der Logistikkosten zum BIP, also des Anteils der Aufwendungen für Trans-

port, Lagerhaltung, Handling, etc. von Gütern an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung. Wenngleich die Werte in den einzelnen OECD-Staaten etwas differieren, verdeutlicht Schaubild 4 am Beispiel der Vereinigten Staaten den allgemeinen Trend (der wg. noch nicht revidierter Daten vom April 2002 die Auswirkungen des 11. Septembers allerdings nur unzureichend abbildet).

Wenn nun, wie eine Studie des amerikanischen Council of Logistics Management (CLM) verdeutlicht, nur eine sehr begrenzte Prozentzahl aller amerikanischen Unternehmen Notfallprogramme für das Aufrechterhalten der Wertschöpfungskette bei einem unvermittelt auftretenden Versorgungsengpass ausgearbeitet und erprobt hat, zeigt das auch, wie fragil und anfällig die zunehmend kom-

plexeren und viele Partner umfassenden Produktionsprozesse im Zeitalter der Globalisierung geworden sind (Helferich/ Cook 2002). Als Folge der Grenzschließung mussten etwa Unternehmen wie Ford Motor Company, die von der „Just-in-time“ Lieferung von Vorprodukten in außerordentlichem Maße abhängig sind, für mehrere Tage etliche Fertigungslinien einstellen.

Um sich gegen intentionale, etwa durch terroristische Akte hervorgerufene Störungen abzusichern, müssen künftig kostenintensive Vorsichtsmaßnahmen, wie die Vergrößerung von Zwischenlagern, die Diversifizierung bei Beschaffungsmärkten oder fortlaufendes Training und Sensibilisierung des Managements, ergriffen werden (Lenain / Bonturi / Koen 2002, S. 26). Erst mittelfristig ist zu er-

Tabelle 1: Wachstum des Exportvolumens von Waren und Dienstleistungen nach Regionen 1990-2001 (in %)

| | Waren | | | Dienstleistungen | | |
|------------------------------------|------------------------|------|------|------------------------|------|------|
| | Durchschnitt 1990-2001 | 2000 | 2001 | Durchschnitt 1990-2001 | 2000 | 2001 |
| Nordamerika ¹ | 6 | 14 | -6 | 9 | 9 | -3 |
| Lateinamerika | 8 | 20 | -3 | 6 | 11 | -3 |
| Westeuropa | 4 | 4 | -1 | 5 | 2 | 1 |
| EU-15 | 4 | 3 | -1 | 5 | 1 | 1 |
| Transformationsländer | 7 | 26 | 5 | k.A. | 11 | 11 |
| Afrika | 3 | 27 | -5 | 5 | 0 | 0 |
| Naher und Mittlerer Osten | 5 | 42 | -9 | k.A. | 16 | -7 |
| Asien | 7 | 18 | -9 | 8 | 12 | -1 |
| Japan | 3 | 14 | -16 | 4 | 13 | -7 |
| China | 14 | 28 | 7 | 17 | 15 | 9 |
| Asiatische IKT-Länder ² | 7 | 19 | -12 | 9 | 12 | 0 |
| Welt | 5 | 13 | -4 | 6 | 6 | 0 |

¹ Vereinigte Staaten und Kanada

² Korea, Malaysia, Philippinen, Taiwan, Thailand, Singapur

warten, dass angepasste Logistikkonzepte und technischer Fortschritt die Hypothek der wohl durch den 11. September signifikant erhöhten Gesamtkosten des Managements von Wertschöpfungsketten abzarbeiten vermögen.

2. Regionale und sektorale Entwicklungen

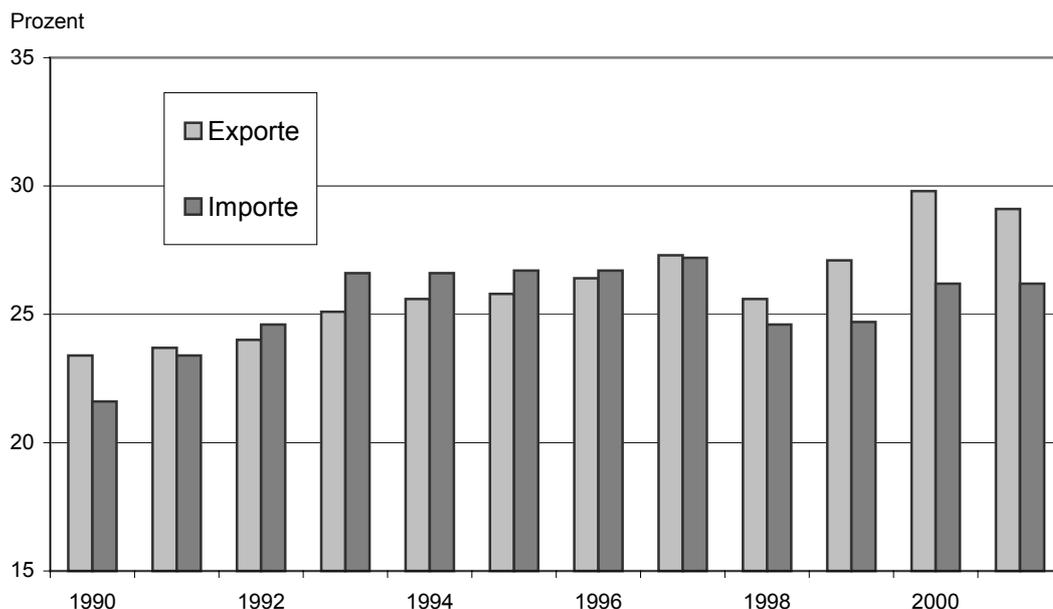
Der insgesamt schrumpfende Welthandel hat die einzelnen Weltregionen in sehr unterschiedlichem Ausmaß getroffen. Trotz des insgesamt wenig zufriedenstellenden Ergebnisses von 2001 konnten einige Länder bemerkenswerte Zuwachsraten realisieren und damit ihre Position im internationalen Wettbewerb deutlich sichtbar verbessern.

2.1. Warenverkehr

Im Jahr 2001 ging der Wert exportierter Güter auf rund 5990 Mrd. US-\$ (2000:

6186 Mrd. US-\$) zurück. Kommerzielle Dienstleistungen schrumpften ebenfalls auf 1460 Mrd. US-\$. Insbesondere die asiatischen Volkswirtschaften mussten wegen des Kollapses im IKT-Bereich erhebliche Einbußen hinnehmen. Das Ausfuhrvolumen Japans ging um 16 %, das der sechs bedeutenden Technologieexporteure Singapur, Taiwan, Malaysia, Korea, Philippinen und Thailand um insgesamt 12 % gegenüber dem Vorjahreswert zurück. Nur China konnte sich gegen den allgemeinen Trend stemmen und trotz schwieriger weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen die Güterausfuhr noch um bemerkenswerte 7 % steigern. Schwach war auch die Handelsperformance im Nahen und Mittleren Osten. Hier kontrahierte das Exportvolumen um 9 %. Während im Vorderen Orient vor allem die ölexportierenden Länder in den Jahren 1999 und 2000 wegen der anziehenden Preise für Primärenergieträger

Schaubild 5: Anteile der Entwicklungsländer am Weltgüterhandel 1990-2001 (in %)



Quelle: WTO, http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2002_e/chp_0_e/ch5_e.xls, 29.3.03

bemerkenswerte Steigerungsraten bei den Güterausfuhren realisiert hatten (die einen ebenso überdurchschnittlichen Zuwachs bei der hier nicht abgebildeten Wareneinfuhr ermöglichten), führten die sich im Verlauf des Jahres 2001 eintrübenden Konjunkturaussichten für die OECD-Staaten zu einem entsprechenden Rückgang der Öleinnahmen. Wegen der im Verlauf von 2002/03 rapide gestiegenen Preise für diesen Primärenergieträger weisen die Handelsbilanzen dieser Ländergruppe mittlerweile wieder erhebliche Überschüsse auf (die wegen des time lags bei den WTO-Statistiken allerdings erst in den nächsten Jahresberichten sichtbar werden).

Nordamerika, insbesondere aber die Vereinigten Staaten, die sich in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre als einer der besonders starken Wachstumsmotoren für den Welthandel erwiesen hatten, verzeichnete bei den Güterausfuhren ein Minus von 6 %. Besonders stark gingen die Exporte in Richtung Asien (Korea, Japan) und die beiden Nachbarstaaten Kanada und Mexiko zurück, mit denen die Vereinigten Staaten über die Nordamerikanische Freihandelszone NAFTA eng verbunden sind. Hier schlug aber nicht nur der Kollaps bei IKT-Produkten zu Buche. Massive Einbrüche gab es auch beim Export von Eisen- und Stahl-erzeugnissen (-20 %), die wiederum die im März 2002 von Präsident Bush verhängten Importbeschränkungen für derartige Erzeugnisse erklärbarer machen: mangelnde Wettbewerbsfähigkeit soll durch zweifelhafte Auslegung von WTO-Regularien kompensiert werden. Lichtblicke bei der Warenausfuhr gab es in 2001 nur für die Transformationslän-

der (+ 5 %) und dem zum Jahresende neu aufgenommenen WTO-Mitglied China (+ 7 %).

Insgesamt betrachtet ging der Anteil aus Entwicklungsländern stammender Warenausfuhren leicht von 29,8 % (2000) auf 29,1 % (2001) zurück. Die Anteile an den Importen blieben im Betrachtungszeitraum hingegen unverändert bei 26,2 %. Auch wenn sich damit das Wachstum des Handelsvolumens wieder etwas zu Ungunsten der Entwicklungsländer verschiebt, sind die Anteile insgesamt nach wie vor deutlich höher, als noch zu Beginn der neunziger Jahre (vgl. Schaubild 5).

2.2. Dienstleistungen

Nicht viel anders sieht es bei den Dienstleistungsexporten aus, deren gesamter Ausfuhrwert zum ersten Mal seit 1983 zurückgegangen ist. Zwar stieg in den vergangenen 20 Jahren der Anteil kommerzieller Dienstleistungen am gesamten Handelsvolumen an, dennoch machen Ausfuhren dieser statistisch noch unzureichend erfassten Wertschöpfungskategorie gegenwärtig nur rund 20 % des globalen Exportwertes aus. Von den allgemein zu beobachtenden Rückgängen im Welthandel seit 2001 unterscheiden sich die Einbußen im Dienstleistungsbereich allenfalls in der etwas geringeren Größenordnung. Da Dienstleistungen zu einem Gutteil als produktionsnahe Dienstleistung erbracht werden (Transport, Beratung, Banken, Versicherungen), es also eine enge Korrelation zwischen industrieller Produktion und der Entwicklung dieses Wirtschaftssektors gibt, wirkt sich die nachlassende Wachstumsdynamik in den OECD-

Staaten entsprechend nachteilig aus. Der 11. September mit seinen Auswirkungen auf grenzüberschreitende Reisen verschärfte die Wachstumskrise der kommerziellen Dienstleistungen zusätzlich.

Regional betrachtet schnitten Japan, der Nahe bzw. Mittlere Osten sowie der gesamte amerikanische Kontinent unterdurchschnittlich ab. Dort lagen die Wachstumseinbußen bei 3 bis 7 %. Lediglich China und die Transformationsländer in Mittel- und Osteuropa konnten ihre wertmäßigen Ausfuhren aggregiert um 7 bzw. 11 % steigern; in den anderen Weltwirtschaftsregionen stagnierten die Erlöse aus dem Export kommerzieller Dienstleistungen bzw. war nur ein sehr geringes Wachstum zu verzeichnen.

2.3. Konzentrationen auf dem Weltmarkt

Unterbrochen durch die derzeitige Wachstumsdelle wird sich der Konzentrationsprozess auf dem Weltmarkt wahrscheinlich auch künftig fortsetzen. Betrachtet man die 16 größten Exportnationen fällt auf, dass deren Anteil am gesamten Warenhandel 2001 zwar auf 70,3 % zurück ging (1999: 74,3 %), aber immer noch erheblich über dem Wert von 1980 liegt [vgl. Tabelle 2]. Hier konnten offenbar die sich aus dem beträchtlich ausdifferenzierten multilateralen Handelssystem ergebenden Exportchancen von einzelnen Volkswirtschaften besser genutzt werden: China (einschließlich Hongkong), Mexiko, Südkorea, Taiwan und Singapur steigerten ihren Anteil von insgesamt 4,8 % (1980) auf 16,4 % (2001). Vor allem China legte um fast 25 Plätze zu und steht jetzt an sechster Stelle der bedeutendsten Wa-

renexporteure. Kaum weniger eindrucksvoll ist die Exportperformance von Korea; es stieg von Rang 32 auf Platz 13.

Etwas dürftiger hingegen sieht die Bilanz im Dienstleistungsbereich aus. Während sich der Marktanteil der 16 größten Exporteure hier krisenbedingt auf 71 % reduziert hat, konnten sich die Entwicklungsländer in einem schwierigen weltwirtschaftlichen Umfeld vergleichsweise gut behaupten und 2001 einen Anteil von 9 % einfahren (1999: 7,9 %).

2.4. Die Rohstoffmärkte

Für die Weltwirtschaft sind die Preisentwicklungen an den Rohstoffmärkten von erheblicher Bedeutung. Die Importländer sind auf die sichere Versorgung mit Rohstoffen zu "angemessenen" Preisen angewiesen. Hohe Kosten für diese Produktionsinputs wirken sich - insbesondere für rohstoffarme Länder - nachteilig auf ihre Wettbewerbsfähigkeit aus. Produzentenländer hingegen wollen eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik durch stabile und möglichst hohe Primärgüterpreise unterstützen. Gerade für rohstoffexportierende Entwicklungsländer bestimmen die international erzielten Preise maßgeblich die nationalen Spielräume der Entwicklungsfinanzierung.

Auch wenn die Preisentwicklungen bei den drei wichtigen Rohstoffgruppen agrarische, mineralische und energetische Rohstoffe erheblich von dem sich verändernden Außenwert des US-Dollars abhängen - Rohstoffgeschäfte werden überwiegend in US-Dollars fakturiert, die Preisentwicklung ist durch Spekula-

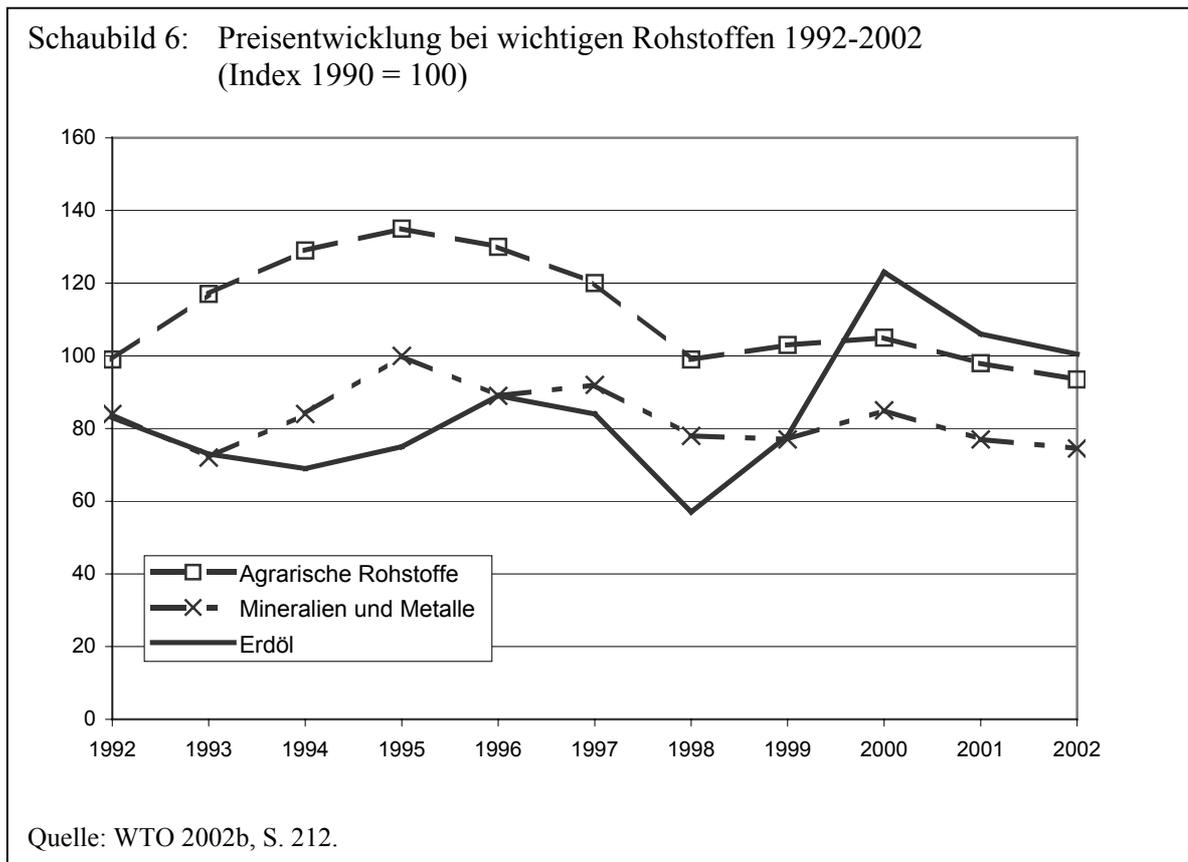
Tabelle 2: Internationaler Handel: Kontinuität und Wandel

| | Exportwert 2001 In Mrd. US-\$ | Anteil 2001 in % | Anteil 1980 in % | Rang 2001 (1980) |
|--|-------------------------------------|------------------------|------------------------|---------------------|
| Die bedeutendsten Warenexporteure | | | | |
| USA | 730,9 | 11,9 | 11,1 | 1 (1) |
| Deutschland | 569,6 | 9,2 | 9,5 | 2 (2) |
| Japan | 404,7 | 6,6 | 6,4 | 3 (3) |
| Frankreich | 319,5 | 5,2 | 5,7 | 4 (4) |
| Großbritannien | 273,5 | 4,4 | 5,4 | 5 (5) |
| China | 266,2 | 4,3 | 0,9 | 6 (31) |
| Kanada | 262,2 | 4,3 | 3,3 | 7 (10) |
| Italien | 241,3 | 3,9 | 3,8 | 8 (7) |
| Niederlande | 229,8 | 3,7 | 3,6 | 9 (9) |
| Hongkong | 190,7 | 3,1 | 1,0 | 10 (24) |
| Belgien | 179,9 | 2,9 | 3,2 | 11 (11) |
| Mexiko | 158,5 | 2,6 | - | 12 (-) |
| Südkorea | 150,7 | 2,4 | 0,9 | 13 (32) |
| Taiwan | 122,9 | 2,0 | 1,0 | 14 (23) |
| Singapur | 121,7 | 2,0 | 1,0 | 15 (26) |
| Spanien | 110,8 | 1,8 | 1,0 | 16 (21) |
| Die größten 16 | 4232,9 | 70,3 | 57,8 | - |
| Welt | 6162,4 | 100 | 100 | - |
| Die bedeutendsten Dienstleistungsexporteure | | | | |
| USA | 262,9 | 18,3 | 9,1 | 1 (2) |
| Großbritannien | 108,3 | 7,5 | 8,5 | 2 (3) |
| Deutschland | 79,8 | 5,5 | 7,6 | 3 (4) |
| Frankreich | 79,0 | 5,5 | 10,7 | 4 (1) |
| Japan | 63,3 | 4,4 | 4,7 | 5 (6) |
| Italien | 59,5 | 4,1 | 5,6 | 6 (5) |
| Spanien | 56,7 | 3,9 | 2,9 | 7 (9) |
| Niederlande | 50,9 | 3,5 | 4,4 | 8 (7) |
| Hongkong | 43,0 | 3,0 | 1,1 | 9 (21) |
| Belgien/Luxemburg | 42,6 | 3,0 | 3,6 | 10 (8) |
| Kanada | 34,7 | 2,4 | 1,8 | 11 (14) |
| China | 31,0 | 2,2 | - | 12 (28) |
| Österreich | 30,0 | 2,1 | 2,7 | 13 (10) |
| Südkorea | 28,4 | 2,0 | 1,1 | 14 (20) |
| Singapur | 26,4 | 1,8 | 1,5 | 15 (15) |
| Schweiz | 25,9 | 1,8 | 1,9 | 16(12) |
| Die größten 16 | 1022,4 | 71,0 | 67,2 | - |
| Welt | 1440,0 | 100 | 100 | - |

Quelle: WTO 2002a, S. 22ff.; eigene Berechnungen

tion mitunter stark verzerrt -, zeigt sich, dass sich die erlahmende Weltkonjunktur über Nachfragerückgänge auch auf die Preise auswirkt [vgl. Schaubild 6]. Abgesehen vom Erdöl, dessen Preis durch eine glaubwürdige OPEC-Förderpolitik ab 1999 wieder anstieg bzw. der durch die Entwicklung im Irak und ande-

re Versorgungsengpässe (Generalstreik in Venezuela) temporär beeinflusst wurde, ist die Preisentwicklung bei Industrierohstoffen und agrarischen Erzeugnissen überwiegend rückläufig. Die besonders konjunktur reagiblen Kupferpreise etwa fielen 2001 auf ein Siebenjahrestief und erholten sich Anfang 2002 nur zö-



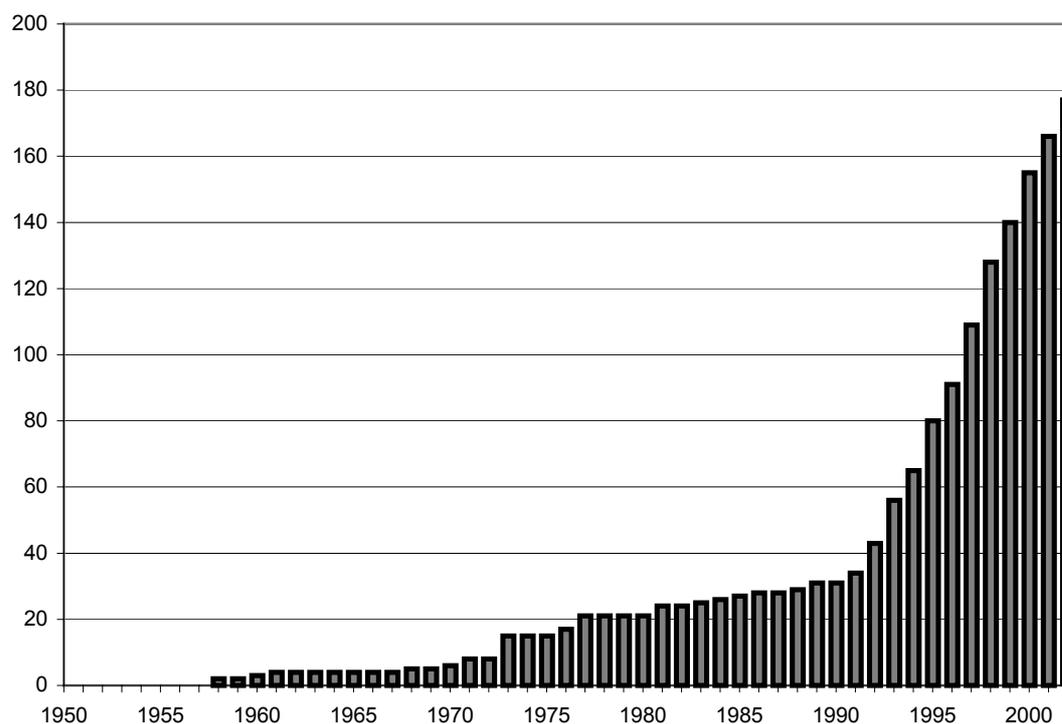
gerlich, um dann ab Jahresmitte wieder abzufallen. Vor dem Hintergrund der sich im Frühjahr 2002 vorübergehend belebenden Konjunkturaussichten und entsprechender Käufe großer Rohstofffonds stiegen die Preisindizes im ersten Halbjahr 2002 zwar merklich an, zunehmend pessimistischere Einschätzungen ab Sommer 2002 kompensierten jedoch den positiven Trend und setzten die Preise - auch wegen des weiterhin reichlichen Angebots - wieder unter Druck. Lediglich die Erdölpreise haben sich - krisenbedingt - von dem allgemeinen Trend vorübergehend abgekoppelt und binnen Jahresfrist auf Werte von deutlich über 30 US-\$ (März 2003) fast verdoppelt.

2.5. Regionale Handelsabkommen

Abkommen, die den Güter- und Dienstleistungsverkehr für eine regional begrenzte Anzahl von Mitgliedern regeln, werden hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf das multilaterale Handelssystem sehr unterschiedlich bewertet (Zusammenfassung der Argumente bei Winters 1995). Während einige Autoren regionale Handelsabkommen (RHA) als wichtige Bausteine der internationalen Handelsordnung bezeichnen, sehen andere in dem wachsenden Regionalismus eher Stolpersteine für einvernehmlich unter dem Dach der WTO ausgehandelte Regeln.

Trotz der kontroversen Bewertung von regional wirksamen Integrationsprojekten ist jedoch evident, dass ihre Anzahl im vergangenen Jahrzehnt sprunghaft gestiegen ist [vgl. Schaubild 7]. In der

Schaubild 7: Anzahl regionaler Handelsabkommen 1950-2002 (kumuliert)



Quelle: WTO, http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/examination_240103_e.xls, 29.3.03

zweiten Hälfte der 90er Jahre wurden 15 RHA im jährlichen Durchschnitt bei der WTO angezeigt. Diese Anzeigepflicht ergibt sich im wesentlichen aus Artikel XXIV des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), da RHA unter Umgehung der Meistbegünstigungsklausel ihren Partnern Handelsvorteile gewähren und daher auf ihre Kompatibilität mit den WTO-Bestimmungen hin geprüft werden müssen. Gegenwärtig sind rund 250 RHAs bei der WTO notifiziert (Dezember 2002), wobei erfahrungsgemäß jedoch nicht alle Zusammenschlüsse gemeldet werden. Von diesen Übereinkünften sind über 170 operabel und weitere 70 werden - nach gegenwärtigem Verhandlungsstand - bis 2005 in Kraft treten. Rund die Hälfte aller aktiven regionalen Handelsabkommen stehen in

Beziehung zur EU. Künftig ist zu erwarten, dass der Anteil des unter regionalen Abkommen getätigten weltweiten Warenhandels weiter steigt und in naher Zukunft den Schwellwert von 50 % überschreiten wird. Ein weiteres gemeinsames Charakteristikum der in der letzten Dekade ausgehandelten RHA ist, dass ihr Wirkungsbereich deutlich über die klassischen Aspekte des Warenhandels (Zölle, nicht-tarifäre Handelshemmnisse) hinaus reicht. In wachsendem Maße enthalten die regionalen Abkommen neuerdings auch konkrete Vereinbarungen zur Senkung von Marktzugangsbarrieren in den Bereichen Dienstleistungen und Direktinvestitionen bzw. Regelungen zu Standards. Damit werden RHA zunehmend komplexer und anspruchsvoller in ihrer Implementierung

Tabelle 3: Intraregionale Exporte wichtiger regionaler Handelsabkommen 1990, 1995, 2000, 2001 (Anteil in %)

| Abkommen | 1990 | 1995 | 2000 | 2001 |
|--------------|------|------|------|------|
| APEC (21) | 67,5 | 73,1 | 72,6 | 71,8 |
| EU (15) | 64,9 | 64,0 | 61,8 | 61,9 |
| NAFTA (3) | 42,6 | 46,1 | 56,0 | 55,5 |
| ASEAN (10) | 20,1 | 25,5 | 27,3 | 23,5 |
| CEFTA (6) | -- | 14,6 | 11,5 | 12,4 |
| MERCOSUR (4) | 8,9 | 20,5 | 20,9 | 17,3 |
| ANDEAN (5) | 4,2 | 12,2 | 8,8 | 11,2 |

Anzahl der Mitglieder in ()

APEC: Asiatisch-Pazifische Wirtschaftliche Zusammenarbeit

EU: Europäische Union

NAFTA: Nordamerikanisches Freihandelsabkommen

CEFTA: Zentraleuropäisches Freihandelsabkommen

ASEAN: Verband Südostasiatischer Staaten

MERCOSUR: Gemeinsamer Markt im Süden Lateinamerikas

ANDEAN: Gemeinsamer Markt der Andenländer

Quelle: WTO, International Trade Statistics, diverse Jahrgänge.

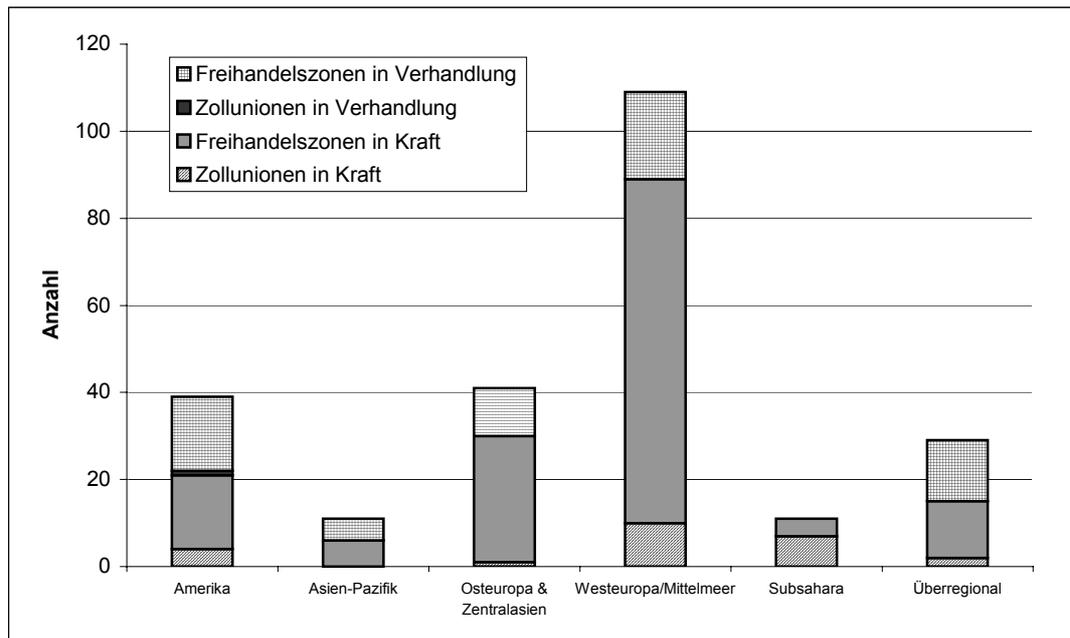
und Steuerung und stellen insbesondere die institutionell weniger entwickelten Teilnehmerstaaten mitunter vor erhebliche Herausforderungen.

Entgegen der numerisch steigenden Bedeutung von RHA spiegelt sich bei den sechs bedeutendsten regionalen Integrationsvorhaben indes eher der rückläufige Trend des Welthandels wider. Die Anteile intraregionaler, also innergemeinschaftlicher Exporte, sind überwiegend gesunken, wenn auch mit unterschiedlicher Geschwindigkeit (vgl. Tabelle 3). Während bei der Europäischen Union (EU) die intraregionalen Exporte seit Anbeginn der neunziger Jahre tendenziell rückläufig sind (und wohl erst wieder durch die EU-Osterweiterung neue Impulse erhalten werden), hinterlies die Wachstumsschwäche in den Vereinigten Staaten ab 2000 deutliche Bremsspuren bei dem Nordamerikanischen Freihandelsabkommen NAFTA. Dort ist der Anteil innergemeinschaftlicher Exporte

sowohl in absoluten wie auch in relativen Werten erstmals gesunken. Sowohl bei der EU wie aber auch bei NAFTA sind die Handelverflechtungen unter den Mitgliedsstaaten aber dennoch deutlich intensiver als bei anderen Integrationsvorhaben. Beide wickeln mehr als die Hälfte der gesamten Exporte im innergemeinschaftlichen Handel ab.

Ebenso schwer von den eingetrübten Wachstumsaussichten wurde auch die vom Verband südostasiatischer Staaten ASEAN ausgehandelte Freihandelszone getroffen. Die Staatengemeinschaft, die sich gerade begonnen hatte vom Schock der Asienkrise zu erholen, muss nun zum zweiten Mal innerhalb weniger Jahre die Herausforderungen eines gravierenden externen Schocks meistern. Bei den zunehmend unter den Mitgliedern aufgespaltenen Wertschöpfungsketten sank dementsprechend der Anteil innergemeinschaftlicher Exporte von 27,3 % (2000) auf 23,5 % in 2001.

Schaubild 8: Geografische Verteilung von Regionalen Handelsabkommen 2001.



Quelle: WTO (2000) Mapping of Regional Trade Agreements, WT/REG/W/41 (Committee on Regional Trade Agreements), Genf.

Ungeachtet dieser Trends vollzieht sich gegenwärtig in Asien eine sehr interessante Entwicklung. Lange Zeit hinkte der wirtschaftliche Integrationsprozess in der Region deutlich hinter der Entwicklung in den am meisten fortgeschrittenen RHA in Europa und Nordamerika zurück und gewinnt erst seit Ende der achtziger Jahre mit der Einbeziehung der wichtigen regionalen Handelsmächte Japan und Korea in die APEC an Fahrt (vgl. Schaubild 8). Das Ausbrechen der asiatischen Finanz- und Währungskrise bzw. die besorgniserregenden Ansteckungseffekte haben den asiatischen Volkswirtschaften den Nachholbedarf und die Bedeutung regionaler Wirtschaftskooperation in einer sich zunehmend vernetzenden, globalisierten Welt weiter verdeutlicht. Zahlreiche Vorschläge zur Stärkung der regionalen Zusammenarbeit wurden daher gemacht, wovon insbesondere die Idee einer Freihandelszone

zwischen China und den ASEAN-Staaten in letzter Zeit für Aufregung sorgte. Dabei geht es um die Schaffung eines mit 1,7 Milliarden Konsumenten umfassenden größten Handelsblock der Welt bis zum Jahr 2010. Mit einem BIP von ungefähr 2 Billionen US-\$ und einem aggregierten Handelsvolumen von 1,3 Billionen US-\$ würde hier ein asiatischer Gegenpol zu der wohl bald auch auf den übrigen Kontinent erweiterten amerikanischen Freihandelszone (Free Trade Area of the Americas, FTAA) bzw. der um zehn Mitglieder vergrößerten Europäischen Union entstehen.

Ob der langfristige Nutzen, den dieses regionale Integrationsprojekt haben wird, für alle Mitglieder in gleichem Maße anfällt, darf indes bezweifelt werden. Dazu haben die Partner ein zu unterschiedliches wirtschaftliches Gewicht und es besteht die Sorge, dass der fragile Zusammenhalt in der ASEAN-Gemein-

schaft unter den doch sehr ungleichen Startchancen ihrer Mitglieder bei der Erschließung des chinesischen Marktes zerbricht. Hohe Gewinnaussichten und besondere Anreize für die nur gering entwickelten Mitglieder - China umwirbt insbesondere Vietnam, Laos, Kambodscha und Myanmar mit beachtlichen Marktzugangskonzessionen – werden aber diese Risiken wohl bald in den Hintergrund treten lassen.

2.6. Direktinvestitionen

Ausländische Direktinvestitionen (FDI = Foreign Direct Investment) werden wegen ihres eher langfristigen Anlagehorizontes als geeignete Möglichkeit angesehen, die in vielen Entwicklungsländern bestehende Kapitallücke abzubauen, technologisches und unternehmerisches Know-how zu transferieren, Arbeitsplätze zu schaffen und - bei entsprechender Ausrichtung warenproduzierender Direktinvestitionen - die Exportpalette zu

diversifizieren und damit höhere Steigerungsraten bei der Warenausfuhr bzw. den Exporterlösen zu realisieren. Die wachsende Durchdringung des Welthandels mit Transnationalen Konzernen (TNK), bzw. der zu beobachtende Trend zur Aufgliederung der Wertschöpfungskette bei gleichzeitiger Verlagerung von Produktions(teil)prozessen in über gewisse Standortvorteile verfügende Länder, offenbart hier einen fast schon symbiotischen Zusammenhang zwischen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit eines Landes, dem Zufluss von FDI, und seiner Leistungsfähigkeit im Export.

Auch wenn sich die Direktinvestitionsströme 2001 zum ersten Mal seit einer Dekade stark rückläufig entwickelten - die Zuflüsse halbierten sich von rd. 1,5 Bio. US-\$ (2000) auf 735 Mrd. US-\$ in 2001 - waren die Entwicklungs- und Transformationsländer von diesem Rückgang mit einem Minus von „nur“ 12 % generell weniger betroffen als die

| | 1990-1995 ¹ | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|---------------------------|------------------------|-------|-------|-------|--------|--------|-------|
| Weltweit | 225,3 | 386,1 | 478,1 | 694,5 | 1088,3 | 1491,9 | 735,1 |
| Industrieländer | 145,0 | 219,9 | 267,9 | 484,2 | 837,8 | 1227,5 | 503,1 |
| Entwicklungsländer: | 74,3 | 152,7 | 191,0 | 187,6 | 225,1 | 237,9 | 204,8 |
| - Afrika | 4,3 | 5,8 | 10,7 | 9,0 | 12,8 | 8,7 | 17,2 |
| - Lateinamerika & Karibik | 22,3 | 52,9 | 74,3 | 82,2 | 109,3 | 95,4 | 85,4 |
| - Asien & Pazifik | 47,7 | 94,0 | 106,0 | 96,4 | 103,0 | 133,8 | 102,3 |
| Transformationsländer | 6,0 | 13,5 | 19,1 | 22,6 | 25,4 | 26,6 | 27,2 |
| EL ohne China | 54,9 | 112,5 | 146,8 | 143,9 | 184,8 | 197,1 | 158,0 |
| In % | | | | | | | |
| Industrieländer | 64,3 | 57,0 | 56,0 | 69,7 | 77,0 | 82,3 | 68,4 |
| Entwicklungsländer: | 33,0 | 39,5 | 40,0 | 27,0 | 20,7 | 15,9 | 27,9 |
| - Afrika | 1,9 | 1,5 | 2,2 | 1,3 | 1,2 | 0,6 | 2,3 |
| - Lateinamerika & Karibik | 9,9 | 13,7 | 15,5 | 11,8 | 10,0 | 6,4 | 11,6 |
| - Asien & Pazifik | 21,2 | 24,3 | 22,2 | 13,9 | 9,5 | 9,0 | 13,9 |
| Transformationsländer | 2,7 | 3,5 | 4,0 | 3,3 | 2,3 | 1,8 | 3,7 |
| EL ohne China | 24,4 | 29,1 | 30,7 | 20,7 | 17,0 | 13,2 | 21,5 |

¹ Jährliche Durchschnittswerte

Quelle: UNCTAD 2002 S. 303ff.; eigene Berechnungen

industrialisierten Volkswirtschaften, in denen die ausländische Investitionstätigkeit nach dem Ende des Booms bei Unternehmenszusammenschlüssen (gerade im IKT-Sektor) um fast 60 % einbrach.

Erklärbar werden die relativ moderaten Verluste der Entwicklungs- und Transformationsländer dadurch, das sich TNC infolge der Wachstumsschwäche in den entwickelten Staaten zunehmend auf die Suche nach günstigeren Produktionsstandorten machen und sich gerade deshalb aufstrebende Volkswirtschaften wie China, Mexiko, Südafrika bzw. die Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa (Polen, Ungarn, Tschechische Republik) in einem schwierigen globalen Umfeld bemerkenswert gut behaupten konnten.

Ein genauerer Blick auf die regionale Verteilung macht aber dennoch einen besorgniserregenden Trend deutlich. Von dem ausländischen Kapitalstrom profitieren die Entwicklungs- und Transformationsstaaten in höchst unterschiedlichem Maße. Auch in 2001 entfielen auf die fünf bedeutendsten Anlageländer (China, Hongkong, Mexiko, Brasilien, Polen) mehr als 60 % der gesamten Kapitalzuflüsse, wobei sich insbesondere China mit deutlichen Zugewinnen im Vorfeld des WTO-Beitritts gegen den globalen Trend behaupten kann.

Der Anteil der am wenigsten entwickelten Länder, der least developed countries (LDC), hingegen bleibt auch im Jahr 2001 marginal bzw. konnte nur wegen des hier überproportional durchschlagenen Anstiegs ausländischer Direktinvestitionen in dem an mineralischen und energetischen Ressourcen reichen Angola leicht zulegen. Trotz zum Teil intensiver Anstrengungen zur Verbesserung des

Anlageklimas ist es diesen Ländern bislang nicht gelungen, signifikant mehr ausländisches Investitionskapital einzuziehen. Entsprechend schwierig sind auch hier die langfristigen Wachstumsaussichten.

Brisant, vor allem wegen der gegenwärtig instabilen politischen Lage in dieser Region, erscheint aber, dass der Anteil arabischer Staaten in Nordafrika bzw. im Nahen Osten an den globalen Direktinvestitionsflüssen von 2,4 % (1970) auf 0,78 % in 2001 zurückgegangen ist (UNCTAD, World Investment Report, div. Jahrgänge bzw. Online Database). Selbst Portugal vermag mit seinen knapp 10 Mio. Einwohnern mehr FDI anzuziehen, als die Gesamtheit der arabischen Staaten in diesem weltpolitischen Krisenherd. Da sich außerdem der Anteil der arabischen Staaten an den Weltexporten im gleichen Zeitraum auf mittlerweile 4,1 % (2001) deutlich verringert hat - was angesichts hoher Zollsätze, eines geringen Grades außenwirtschaftlicher Öffnung und der Tatsache, dass gerade einmal die Hälfte der Staaten der Arabischen Liga der WTO angehört, kaum verwundert -, ist ein weiteres Zurückfallen hinter die weitaus dynamischeren Volkswirtschaften in Asien oder Osteuropa wohl unvermeidlich. Es steht zu befürchten, dass dadurch die Arbeitslosigkeit in der Region weiter steigen und sich bestehende soziale Spannungen zusätzlich verschärfen werden.

3. Neue Herausforderungen für das Handelssystem

In einem schwierigen weltwirtschaftlichen Umfeld steht das multilaterale Handelssystem also vor erheblichen

Herausforderungen. Um dem grenzüberschreitenden Handel mit Waren und Dienstleistungen neue Impulse zu geben und den evolutionären Sprung, den das Handelssystem mit der Gründung der WTO vollzogen hat, dauerhaft abzusichern, müssen eine Reihe von Aufgaben angegangen werden, deren erfolgreiche Abarbeitung im langfristigen Interesse aller Akteure liegt.

3.1. Die Doha-Runde

Unter dem Eindruck der Ereignisse des 11. Septembers trafen sich die zuständigen Minister der WTO-Mitgliedsstaaten im November 2001 in Doha/Katar und vereinbarten dort den Abschluss einer neuen Welthandelsrunde zum Januar 2005. Nicht zuletzt die auch wegen der unzureichenden Berücksichtigung von Entwicklungsländer-Interessen gescheiterte 3. Konferenz in Seattle (1999) hatte deutlich gemacht, dass es weitere Fortschritte beim Ausbau der Welthandelsordnung und der multilateral vereinbarten Senkung von Marktzugangsbarrieren nur dann geben wird, wenn den wirtschaftlichen Interessen und Möglichkeiten dieser zahlenmäßig größten Gruppe unter den Mitgliedsstaaten angemessen Rechnung getragen wird.

Vor allem drei Stolpersteine gilt es hier aus dem Weg zu räumen. Bei den *Agrarverhandlungen* geht es um die drei Themenfelder Marktzugang, landesinterne Stützungsmaßnahmen und Exportsubventionen. Die im Rahmen der Uruguay-Runde vorgenommene Konsolidierung der Zölle vieler Industrieländer auf prohibitiv hohem Niveau (v. a. EU, Japan), begrenzt den Marktzugang für konkurrenzfähige Agrarprodukte aus

Entwicklungsländern und beschneidet ihre Exporterlöse. Ergänzt durch die in den OECD-Staaten weit verbreitete Praxis der Zahlung von Stützungsleistungen an die eigene Landwirtschaft bzw. die Beibehaltung der hochgradig wettbewerbsverzerrenden Exportsubventionen ist das multilaterale Handelssystem noch immer weit von der Zielvorgabe des Agrarabkommens entfernt, die bestehenden Ungleichgewichte auf den Weltagarmärkten zu korrigieren und landwirtschaftliche Erzeugnisse prinzipiell nach den gleichen Grundsätzen zu (be)handeln wie gewerbliche oder industrielle Waren. Trotz vermittelnder Papiere des Vorsitzenden des Agrarausschusses sowie zahlreicher Sitzungen zur Klärung der Verhandlungsmodalitäten, liegen die Positionen der Hauptakteure EU, USA und der in der sogenannten CAIRNS-Gruppe zusammengefassten Agrarexporteure noch weit auseinander. Substantielle Fortschritte, die den längerfristigen Reformprozess in diesem Sektor unterstreichen und damit die Wettbewerbschancen für Entwicklungsländer verbessern, müssen jedoch als vielleicht wichtigster Schlüssel zum Erfolg der Doha-Runde betrachtet werden.

Nicht minder diffizil ist die Problematik bei den *handelsbezogenen Aspekten des geistigen Eigentums (TRIPs)*. Das entsprechende WTO-Abkommen baut auf den diversen internationalen Vereinbarungen zum Schutz geistigen Eigentums (GE) auf, kodifizierte den privaten Charakter von GE und etablierte vor dem Hintergrund verstärkt auftretender Schutzrechtsverletzungen international verbindliche d. h. einklagbare Mindeststandards.

Bereits während der Uruguay-Runde wurde von verschiedenen Entwicklungsländern die Sorge geäußert, dass bei etwa Pharmazeutika eine strenge Anwendung patentrechtlicher Schutzbestimmungen den produzierenden Unternehmen Monopolrenten zuführen könnte, wenn diese sich weigerten, über Lizenzverträge ihr Know-how Dritten zur Verfügung zu stellen (Liebig 2001). Tatsächlich zeigte sich später, dass bei der Bekämpfung von Volkskrankheiten wie HIV/AIDS der Zugang zu (preiswerten) Medikamenten über Parallelimporte und Zwangslizenzen auf erbitterten Widerstand der vornehmlich in Industrieländern beheimateten Rechteinhaber stieß.

Gemäß der Doha-Deklaration hätte das zuständige WTO-Gremium nun bis Ende 2002 eine einvernehmliche Lösung bei der Erteilung sogenannter „grenzüberschreitender Zwangslizenzen“ finden müssen. Gerade Entwicklungsländer, die nur über geringe oder keine eigenen Produktionskapazitäten verfügen, hatten angemahnt, im Interesse der Volksgesundheit andere Hersteller (in Drittländern) autorisieren zu können, die entsprechenden Medikamente zu produzieren und ohne Sanktionierung durch die eigentlichen Rechteinhaber einführen zu können. Dies scheitert jedoch bislang vor allem am Widerstand der Vereinigten Staaten, die eine Öffnung des TRIPS-Abkommens durch eine genaue Benennung zwangslizenzierungsberechtigter Krankheiten begrenzen wollen. Zusammen mit dem ebenfalls erst andiskutierten Problem der Nutzung biologischer Ressourcen/traditionellen Wissens besteht hier ein beträchtlicher Klärungsbedarf, der wegen seiner grundsätzlichen

Bedeutung für das glaubhafte Austarieren unterschiedlicher Interessenlagen weit über die laufende Welthandelsrunde ausstrahlen wird.

Beim dritten zentralen Themenkomplex „*Implementierungsdefizite*“ bzw. den damit verknüpften „*Sonderregelungen für Entwicklungsländer*“ sind die Fortschritte zur Halbzeit der Doha-Runde ebenfalls noch sehr begrenzt. Beide Themen wurden bereits im Vorfeld der Seattle-Konferenz kontrovers diskutiert und werden daher als eine Ursache für deren Scheitern angeführt. Implementierungsdefizite beziehen sich dabei auf die Umsetzung einzelner Verhandlungsergebnisse der 1994 abgeschlossenen Uruguay-Runde, die - wegen unzureichender Ressourcenausstattung, schwacher institutioneller Basis oder mangelndem politischen Willen - nicht von allen Mitgliedern im vereinbarten Maße umgesetzt wurden. Als besondere Problemfälle gelten u. a. das Textilabkommen, gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS), technische Handelshemmnisse/Standards (TBT), TRIPS, Zollwertbestimmung (CVA) oder das Anti-Dumping Verfahren (WTO 2001b). Die Entwicklungsländer beharren dabei auf ihrem grundsätzlichen Standpunkt, dass sie neue Verpflichtungen erst dann eingehen können, wenn die Aufgaben der letzten Handelsrunde (auch durch finanzielle und technische Unterstützung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit) abgearbeitet worden sind.

Ähnlich problematisch sieht es bei den Sonderregelungen für die schrittweise Integration der wirtschaftlich schwächeren Staaten aus. Hier hatte ein Bericht

des Komitees für Handel und Entwicklung den Themenkomplex umrissen und eine wichtige Grundlage für die nach Doha aufkommende Diskussion geschaffen (WTO 2001a). Trotz des in Katar vergebenen Mandates und der mehrfachen Verlängerung der Überprüfungsfrist war es aber bislang nicht möglich, eine Einigung darüber zu erzielen, welche Sonderregelungen zu präzisieren bzw. transparenter und damit operabler zu gestalten sind. Unklar ist auch in welchen Gremien die entsprechenden Sachverhalte zu klären sind und welche (zeitlichen) Regelungen für das weitere Vorgehen zu vereinbaren sind. Ein Durchbruch der festgefahrenen Verhandlungen kann wohl erst bei der 5. Ministerkonferenz im September 2003 in Cancun/Mexiko erreicht werden.

3.2. Institutionelle Anforderungen einer WTO Mitgliedschaft

Das multilaterale Handelssystem ist in der letzten Dekade erheblich komplexer geworden. Umfasste das Regelwerk des „General Agreement on Tariffs and Trade“ (GATT) mit allen Erweiterungen, die es nach 1947 erfahren hatte, knapp mehr als 60 Textseiten, so differenziert sich die in Marrakesch 1994 unterzeichnete Gründungsvereinbarung der WTO auf 550 Seiten in 60 Einzelabkommen auf, die durch mehrere 10000 Seiten juristischer und technischer Erläuterungen ergänzt werden. Wegen des Charakters der WTO als permanentes Verhandlungsforum wird sich das Regelwerk auch künftig inhaltlich deutlich erweitern und die vielfältigen Querverbindungen, die das Thema Handel zu anderen (internationalen) wirtschaftlichen, politi-

schen und sozialen Aktionsfeldern hat, aufzeigen. Will man also in den Gremien der WTO erfolgreich agieren und seine Interessen wahren, ist nicht nur ausgesprochenes Spezialistentum angesagt, sondern ein möglichst reibungsloses, effektiv koordiniertes Zusammenspiel aller relevanten nationalen Akteure. Das fängt bei der WTO-Vertretung des Landes in Genf an und geht über Ministerien, Wirtschaftsvereinigungen, das Parlament, nationale Forschungseinrichtungen bis hin zu Unternehmen und (zivil-)gesellschaftlichen Interessenvertretungen (Schmidt 2002).

Angesichts vieler Ressourcen- und Kapazitätsprobleme in den Ländern des Südens mag nicht verwundern, dass nur wenige, meist größere Entwicklungsländer (Mexiko, Brasilien, Argentinien, Südafrika, Ägypten, Indien, Korea, Philippinen, Thailand) diesen Anforderungen genügen und sichtbare Präsenz in Genf aufbauen können. Werden einmal die in der sogenannten Quad-Gruppe zusammengefassten großen Handelsmächte außen vor gelassen, so beläuft sich die Zahl der aktiven Teilnehmer auf kaum mehr als 30 Staaten. Die übrigen Mitglieder sind die „schweigende Mehrheit“ und richten sich nach den Positionen der debattenbeeinflussenden Meinungsmacher. Kaum verfügbares Detailwissen, ein hohes Arbeitspensum, mangelnde Erfahrung mit internationalen Verhandlungstechniken, Sprachprobleme und eine nicht nur geografisch bedingte Distanz zu den wirtschaftspolitischen Gegebenheiten des eigenen Landes blockieren häufig eine aktive Verhandlungsteilnahme.

Insbesondere die am wenigsten entwickelten Staaten, die least developed countries (LDC), deren aggregierter Anteil an den weltweiten Güterausfuhren mit 0,6 % (2001) ohnehin seit Jahren marginal ist, können sich eine eigene Interessenvertretung in Genf oftmals nicht leisten bzw. sind bei den rund 3000 jährlich stattfindenden Sitzungen der verschiedensten WTO Gremien gänzlich überfordert. So ist es auch mehr als bezeichnend, dass seit Gründung der Organisation und angesichts eines äußerst komplexen Beitrittsverfahrens kein einziges LDC die hohen Eingangsbarrieren überwunden hat. Erst Kambodscha wird wohl, dank eines von vielen Seiten technisch unterstützten Beitrittsprozesses und der politischen Signalwirkung, die von diesem Ereignis ausgeht, auf dem nächsten Ministertreffen in Cancun als neues Mitglied aufgenommen werden.

Wenn auch in manchen Ländern diese Schwierigkeiten hausgemacht sind und durch eine stärker entwicklungsorientierte Politik, die nicht nur den Partialinteressen einer kleinen Führungselite bedient, beseitigt werden könnten, entbindet dies nicht von der Notwendigkeit, über die Entwicklungsperspektiven dieser Ländergruppe nachzudenken und ihnen durch geeignete, unterstützende Maßnahmen den Weg für die in der WTO-Präambel als Zielsetzung genannte Erhöhung ihres Anteils am Welthandel zu bereiten.

3.3. China als neuer Akteur in der WTO

Die auf dem Ministertreffen in Doha beschlossene Aufnahme Chinas in die WTO wird ebenso große Auswirkungen

auf die Organisation selbst haben, wie umgekehrt der Beitritt auf die chinesische Volkswirtschaft. Für China geht die Dezentralisierung wirtschaftlicher Entscheidungsprozesse, die schrittweise Absenkung des durchschnittlichen Importzollsatzes von rund 50 % (1990) auf 15,3 % (2001) und die Beseitigung von Exporthindernissen aller Art - um nur einige wesentliche Parameter zu nennen - mit wahrlich bemerkenswerten außenwirtschaftlichen Erfolgen einher. Die Richtung, Intensität und Art der außenwirtschaftlichen Verflechtungen deuten auf einen erwachenden ökonomischen Riesen hin, der seine Wettbewerbsposition im Welthandel durch beträchtliche Lohnkostenvorteile und die Diversifizierung der Exportpalette in Richtung knowhow-intensiver Güter höherer Wertschöpfungsstufen konsequent auszubauen versteht. Das Ausmaß an Offenheit der Volkswirtschaft - gemessen an der Relation von Außenhandelsvolumen zum BIP - verdeutlicht mit einem auf nunmehr fast 45 % (2001) gestiegenen Wert die wachsende Bedeutung, die ein sicherer und vorhersehbarer Zugang zu wichtigen Absatzmärkten für chinesische Produzenten hat.

Nicht minder herausfordernd und bedeutsam ist indes der Beitritt für die Welthandelsorganisation selbst. Hier geht es nur vordergründig um die Erhöhung des Anteils der in der WTO repräsentierten Länder am Welthandel bzw. um die Befolgung internationaler (Handels-)Standards durch ein mit rd. 1,3 Mrd. Einwohnern überaus wichtiges Entwicklungsland. Die möglichst problemfreie Integration Chinas in das regelbasierte Handelssystem entwickelt sich

vielmehr zum Lackmустest für den gesamten Globalisierungsprozess. Gelingt es trotz genau nachgehaltener Umsetzung des Beitrittsprotokolls nicht, in China die Vorteile des multilateralen Handelssystems durch weitere Erfolge bei der Mehrung des nationalen Wohlstandes bzw. prägnanter bei der weiteren Reduktion der Einkommensarmut zu verdeutlichen, wird die WTO für viele weniger entwickelte Mitglieder deutlich an Legitimität verlieren (Supachai &

Clifford 2002). Es käme zu einer weiteren Polarisierung zwischen Nutznießern und den Außenseitern der internationalen Arbeitsteilung und würde somit den Weg für eine weitere Unterlaufung des Regelwerkes durch bilaterale Handelsabkommen ebnen.

Aber auch institutionell steht die Handelsorganisation vor großen Herausforderungen. Da sind zum einen die klassischen Streitthemen Agrar- und Textilhandel. In beiden Güterkategorien hat China ein vitales ökonomisches Interesse und wird - schon wegen seiner aktiven und deutlich sichtbaren Vertretung in Genf - wohl kaum von den berühmten „green room“-Gesprächen ausgeschlossen werden. China könnte damit zum Advokat der Handelsinteressen vieler Entwicklungsländer werden, die etwa seit Jahrzehnten ergebnislos gegen das Bollwerk der EU-Agrarpolitik anrennen. Gleichzeitig gerät damit der selbst reklamierte Führungsanspruch Indiens in diesem Bereich internationaler (Wirtschafts-)Politik erheblich unter Druck. Mehrfach mahnte etwa die indische WTO-Vertretung in Genf eine bessere personelle und technische Ausstattung an, da sie gegen die profunde chinesische Verhandlungskompetenz kaum mehr mithalten könne (Financial Times, 8.1.03).

Veränderungsbedarf besteht aber auch beim Schiedsgerichtsverfahren, dessen wirkungsvolle Ausgestaltung die WTO maßgeblich von ihrer Vorgängerinstitution, dem GATT, unterscheidet. Sollten die - wahrscheinlich auftretenden - Implementierungsdefizite der höchst komplexen chinesischen Beitrittsverpflichtungen von anderen WTO-Mitgliedern

| Chronologie des chinesischen WTO-Beitritts | |
|--|--|
| 1947 | China ist Gründungsmitglied des GATT |
| 1949 | Mit Gründung der VR China reduzierte sich das Zollterritorium der Republik China auf die Insel Taiwan. |
| 1950 | Die Nationalregierung auf Taiwan teilt dem UN-Generalsekretär den Rückzug Chinas aus dem GATT mit. |
| 1980 | China beantragt die Aufnahme ins GATT als Beobachter ohne Stimmrecht. |
| 1982 | China wird Beobachterstatus Status für verschiedene Teilkonferenzen des GATT gewährt. |
| 1984 | China erhält den Status eines ständigen Beobachters beim GATT-Ministerrat. |
| 1986 | China beantragt, den Status als Signatarstaat des GATT wiederherzustellen. |
| 1987 | Gründung einer GATT-Arbeitsgruppe zu Chinas Status als Vertragspartei. |
| 1989 | Aussetzung der Beitrittsverhandlungen. |
| 1992 | Gründung einer Arbeitsgruppe innerhalb des GATT, die den Mitgliedsantrag weiter berät. |
| 1995 | Gründung der WTO (ohne China) als Rechtsnachfolgerin des GATT. |
| 1995 | China erhält Beobachterstatus in der WTO. |
| 1996 | Beginn multilateraler Verhandlungen für den WTO-Beitritt Chinas. |
| 1997 | Unterzeichnung erster bilateraler Abkommen. |
| 1999 | Bilaterale Handelsvereinbarungen mit den USA (November) |
| 2001 | Bilaterale Handelsvereinbarung mit der EU (September) Offizieller Beitritt zur WTO (Dezember) |

zum Anlass genommen werden, in wachsendem Maße Streitschlichtungsverfahren gegen das Land einzuleiten, wird das zuständige WTO-Gremium vollends überlastet werden. Hier muss also ein Mechanismus gepflegt werden, der einerseits die Glaubwürdigkeit des Schiedsgerichtsverfahrens wahrt und andererseits die Befolgung des einvernehmlich ausgehandelten Beitrittsprotokolls durch Peking dauerhaft sicherstellt.

3.4. Reform der WTO

Nach dem Scheitern der Ministerkonferenz in Seattle begann eine mitunter sehr kontrovers geführte Diskussion über erforderliche institutionelle Reformen der Welthandelsorganisation. Auch wenn Einigkeit darüber besteht, dass es einen gewissen Korrekturbedarf gibt – dies wird auch von den bedeutenden

Handelsmächten nicht geleugnet –, so gibt es bei der Ursachenanalyse der bestehenden Probleme, vor allem bei der Entscheidungsfindung („interne“ bzw. „externe“ Transparenz) und dem Streitschlichtungsverfahren, erhebliche Meinungsverschiedenheiten. Die Lösungsansätze sind dementsprechend vielgestaltig und reichen von drastischer Kompetenzbeschneidung der WTO (Bello 1999) zu konstruktiveren, differenzierten Ansätzen, die eine Straffung der bestehenden Organisationsstruktur, modifizierte Entscheidungsverfahren, die Aufwertung des Mandats des Generaldirektors, eine verbesserte Personal- und Ressourcenausstattung, die Etablierung einer Parlamentarierversammlung als beratenes Organ oder formelle Regeln für die sogenannten „green room-Gespräche“ zum Inhalt haben (vgl. dazu Oxfam

Ist die WTO wirkungslos?

Wissen wir tatsächlich, dass die WTO den internationalen Handel fördert? So fragt provokant Andrew K. Rose, Volkswirt an der University of California in einer Studie, die im Oktober 2002 beim angesehenen National Bureau of Economic Research veröffentlicht wurde. Und er kommt zu dem Schluss, dass es ihm trotz aufwendiger Untersuchung der Handelsströme der vergangenen 50 Jahre zwischen insgesamt 175 Ländern unmöglich war, "signifikant positive Auswirkungen einer GATT/WTO-Mitgliedschaft für den Handel festzustellen".

Sind die von GATT/WTO reklamierten Wohlfahrtseffekte also nur "Luftbuchungen"? Auch wenn Rosés Beweislegung im Rahmen der gewählten Methode sauber erfolgt, sind einige Relativierungen angebracht. Erstens waren die Anforderungen, die das alte GATT bis 1995 an seine weniger entwickelten Mitglieder stellte, relativ gering. Zahlreiche Ausnahmeregelungen höhlten die Wirksamkeit des handelspolitischen Regelwerkes signifikant aus. Zweitens scheinen die Ergebnisse auch in dem gewählten Berechnungsverfahren angelegt zu sein. Und drittens erzeugt das WTO-Regelwerk weitere Vorteile, die weit über die handelsstimulierende Wirkung des Abbaus von Marktzugangsbarrieren hinausgehen. Dazu gehört der Streitschlichtungsmechanismus, die positiven Auswirkungen auf nationale Rechtssysteme (Transparenz, Rechtsstaatlichkeit, Einspruchsrechte), die Etablierung von einheitlichen Standards, eine bessere Einbindung der Handelspolitik in die allgemeine Wirtschaftspolitik, eine intensivierte Kooperation der Regierung mit der heimischen Wirtschaft in Handelsfragen usw.

Die Untersuchung wurde zu einem kritischen Zeitpunkt vorgelegt. Der in Doha initiierte Prozess einer neuen Welthandelsrunde kommt nicht recht voran, Gewichte innerhalb der WTO haben sich mit dem Beitritt Chinas in Richtung Entwicklungsländer verschoben, die USA kritisieren zunehmend die WTO und setzen verstärkt auf handelspolitische Alleingänge. Wenn sich also mit einem ökonomischen Standardinstrumentarium keine eindeutig positiven Effekte auf den Welthandel identifizieren lassen, müssen die Advokaten des gegenwärtigen Handelssystems andere Argumente finden, um die Vorteilhaftigkeit des Regelwerkes unter Beweis zu stellen. Dies scheint die eigentliche Botschaft von Rose zu sein.

Vgl. Rose 2002.

2000, Porter et al. 2001). Auch wenn nicht alle Lösungsvorschläge im Sinne einer effizienten, durchsetzungsstarken und den Interessen aller Mitglieder dienenden Institution machbar bzw. wünschenswert sind, verdeutlicht die lauter werdende Kritik an der WTO, dass die Organisation ohne substantielle Reformen Gefahr läuft, den grassierenden Regionalismus und Bilateralismus nicht mehr wirkungsvoll eindämmen zu können. Die WTO würde dann ihre Kraft, internationale Standards zu setzen und kohärent durchzusetzen, nachhaltig verlieren. Die historischen Erfahrungen weltwirtschaftlicher Desintegration während der dreißiger Jahre, verdeutlichen indes, dass Streben nach Autarkie und Protektionismus mit deutlichen Wohlfahrtsverlusten für alle Länder einher-

geht und eine Aushöhlung des Regelwerkes vor diesem Hintergrund kaum wünschenswert sein kann.

Ein zweiter Bereich, in dem institutionelle Reformen angemahnt werden, ist das Streitschlichtungsverfahren der WTO. Es sichert bei der Beilegung von Handelsstreitigkeiten den beteiligten Staaten ein gerichtsähnliches Verfahren mit außerparteilicher Entscheidungsfindung zu und gilt auch wegen des verbindlichen Charakters getroffener Entscheidungen prinzipiell als bedeutsamer Fortschritt gegenüber den alten GATT-Regelungen.

Kritik besteht dennoch zum einen, weil das Verfahren eher auf Ausgleich bilateraler Interessen als auf Regelkonformität und Rechtmäßigkeit aufgebaut ist und

Tabelle 5: Eingeleitete WTO-Schiedsverfahren nach Länderkategorien^{1, 2, 3} (1995-2003)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 ⁴ | Summe |
|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------------|------------|
| IL vs. IL | 11 | 14 | 18 | 24 | 15 | 7 | 8 | 14 | 1 | 112 |
| IL vs. EL | 3 | 14 | 19 | 8 | 9 | 8 | 0 | 2 | 1 | 64 |
| IL vs. TL | 0 | 4 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 6 |
| EL vs. IL | 8 | 14 | 8 | 5 | 5 | 4 | 14 | 13 | 4 | 75 |
| EL vs. EL | 2 | 6 | 0 | 2 | 5 | 10 | 11 | 3 | 2 | 41 |
| EL vs. TL | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| TL vs. IL | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| TL vs. EL | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 |
| TL vs. TL | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 5 |
| Summe | 25 | 54 | 45 | 43 | 35 | 30 | 35 | 34 | 8 | 309 |
| Summe IL | 14 | 32 | 37 | 33 | 24 | 16 | 8 | 16 | 2 | 182 |
| Summe EL | 11 | 22 | 8 | 7 | 10 | 14 | 25 | 16 | 6 | 119 |
| Summe TL | 0 | 0 | 0 | 3 | 1 | 0 | 2 | 2 | 0 | 8 |

¹ Bei einer Sammelklage erfolgt eine individuelle, länderbezogene Zuordnung.

² China wird als Transformationsland gezählt.

³ IL = Industrieländer, EL = Entwicklungsländer, TL = Transformationsländer

⁴ Januar – März (bis Verfahren Nr. DS 284)

die WTO als Institution bei Regelverletzungen nicht selbständig tätig werden kann. Zum anderen ist die Prozedur technisch anspruchsvoll und begünstigt demnach Handelsmächte, die über ausreichende (Human-)Kapazitäten für eine wirkungsvolle Interessenvertretung verfügen bzw. diese aufbauen können. Insbesondere der letztgenannte Sachverhalt erklärt, warum in den ersten Jahren der WTO vor allem die großen Handelspartner den Streitschlichtungsmechanismus zur Durchsetzung ihrer Interessen nutzen. Mittlerweile haben jedoch auch einige wirtschaftlich bedeutsame Entwicklungsländer Handelsstreitigkeiten erfolgreich vor das zuständige WTO-Gremium gebracht. Die USA, die immer häufiger von der Rolle des Klägers in die des Beklagten gedrängt werden, betrachten diesen Trend mit großem Unbehagen. Erst kürzlich sprach ein US-Senator dem WTO-Schiedsgremium jede Verhandlungskompetenz ab und verunglimpft es als "kangaroo court" (US Department of State 2002). Dennoch haben viele kleinere Entwicklungsländer und Transformationsstaaten der ehemaligen Sowjetunion erheblichen Unterstützungsbedarf in Fragen der Anwendung und Auslegung von WTO-Recht. Die Kapazitäten des zwischenzeitlich gegründeten Advisory Center on WTO Law (ACWL), an dem sich Deutschland bislang finanziell nicht beteiligt, reichen allerdings nicht annähernd aus, um diesen Beratungsbedarf zu decken. Da die Komplexität des WTO-Regelwerkes eher zu- als abnehmen wird, ist eine weitere Marginalisierung institutionell schwächerer Staaten zu befürchten.

3.5. Wiedererstarben des Bilateralismus

Als weitere große Herausforderung für das multilaterale Handelssystem erweist sich der seit einigen Jahren wieder deutlich erstarkende Trend zu bilateralen Handelsvereinbarungen. So versuchen einzelne Handelsmächte aus z. T. sehr unterschiedlichen Motiven ihre wirtschaftlichen Beziehungen zu (auch geostrategisch) wichtigen Handelspartnern auf neue, bilaterale Grundlagen zu stellen. Insbesondere in den Vereinigten Staaten, wo der Kongress unlängst das unter Clinton entzogene Recht des Präsidenten, Handelsvereinbarungen im sogenannten „Fast Track“-Modus zu schließen – hier kann der Kongress ausgehandelte Verträge nur insgesamt annehmen bzw. ablehnen – seinem Nachfolger Bush wieder gewährt hat, ist seitdem eine wahre Flut von bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen vorgeschlagen worden (USTR 2003).

Dieses erneute Aufkommen des Bilateralismus ist auch in anderen Ländern mit einem signifikanten Anteil am globalen Handelsvolumen zu beobachten (vgl. de Jonquières, Guy 2002). Australien, Singapur und Japan - um nur einige zu nennen - bekennen sich mehr oder weniger offen zu dieser Variante der Durchsetzung handelspolitischer Interessen, weil es sich in „Zeiten wirtschaftlicher Ungewissheit [...] Regierungen nicht erlauben können, alle handelspolitischen Optionen auf eine Karte zu setzen“ (DFAIT 2002, iv, v).

Nun mag man sich fragen, warum dieser Trend als Herausforderung für das multilaterale Handelssystem gesehen wird, wenn doch nicht minder entschieden die

Ansicht verfochten wird, dass bilaterale und regionale Abkommen wichtige Bausteine für eine weitere Entwicklung der globalen Handelsordnung sind. Die Antwort fällt einfach aus. Bilaterale Abkommen sichern dem wirtschaftlich bedeutsameren Handelspartner einen größeren gestalterischen Spielraum bei den Inhalten und der Ausformulierung des Vertragstextes zu (hier gilt wieder das Gesetz des Stärkeren). Es können demnach Regelungen getroffen werden, für die sich auf multilateraler Ebene keine Mehrheit findet. So begrüßenswert es etwa ist, dass Sozial- und Umweltstandards zum Thema werden, legt der Umgang der USA mit ihnen den Verdacht nahe, dass es in den kürzlich geschlossenen Abkommen weniger um eine qualitative Fortentwicklung internationaler Handelsbeziehungen geht, als um die (mögliche) Instrumentalisierung für importbegrenzende Zwecke. Erfahrungen mit der Anwendung von sogenannten „trade defence instruments“ - Antidumping, Schutz- und Ausgleichszölle (vgl. WTO 2002a, 34) - lassen das protektionistische Potential dieser neuen Regelungen ahnen.

Bilaterale Handelsvereinbarungen untergraben in der gegenwärtigen Situation aber auch die schwierigen Verhandlungen unter dem Doha-Mandat und binden gerade bei kleineren Ländern die ohnehin begrenzten Personalkapazitäten an international erfahrenen Verhandlungsführern. Und schließlich schichten sie zusätzliche administrative Handelshindernisse auf und erhöhen damit die Transaktionskosten, weil der Ursprung gehandelter Waren eindeutig ermittelt werden muss. (Bei der zunehmenden

Aufgliederung der Wertschöpfungskette auf Produktionsstandorte in unterschiedlichen Ländern kann etwa die Frage, aus welchem Land ein Fernsehgerät denn nun tatsächlich stammt, ungeahnte bürokratische Komplexität entfalten.)

4. Der Problemdruck erfordert einen neuen Kooperationsansatz

So ist der aufkommende Bilateralismus ein Indikator für den Gesundheitszustand des multilateralen Handelssystems. Und da bewegt sich die internationale Staatengemeinschaft derzeit vom Schnupfen zur Grippe. Jeder weitere Rückgang der Problemlösungskompetenz der WTO wird mehr Länder davon überzeugen, dass bilaterale und regionale Ansätze die bessere Variante zur Durchsetzung handelspolitischer Interessen sind.

Die Frustration großer Handelsnationen über die schleppenden Fortschritte in den laufenden WTO-Verhandlungen – amerikanische Handelsexperten bekundeten im März 2003, dass sie nicht mehr an die Einhaltung der Zeitvorgabe für das Ende der Doha-Runde glauben (New Zealand Herald, 26.03.2003) – lässt an die Quadratur des Kreises denken, die in Genf (und anderswo) versucht werden muss. In dem Maße, wie sich die Gewichte innerhalb der Organisation zugunsten der Entwicklungsländer verschieben und die großen Handelsmächte dadurch ihre informellen Einflussmöglichkeiten beschnitten sehen, wird den zentrifugalen Kräften letztlich neuer Schwung verliehen. Wenn die WTO aber ihrem Anspruch, oberste Autorität der globalen Handelsordnung zu sein, gerecht werden will, muss ihr beides gelingen: neue,

effiziente Entscheidungsverfahren unter stärkerem Einbezug von Entwicklungs- und Transformationsländern auszumachen und parallel dazu substantielle Fortschritte bei kontroversen Themen (Singapore Issues, E-Commerce und GE) bzw. bei der Gleichstellung von bislang besonders behandelten Bereichen (z. B. Agrarsektor) erzielen.

Das ist keine leichte Aufgabe, vor der der erst im September 2002 angetretene, aus Thailand stammende Generaldirektor Supachai steht. In einem äußerst schwierigen globalwirtschaftlichen Umfeld muss er verhärtete Fronten aufweichen und die wichtigen Akteure zur Kooperation statt Konfrontation veranlassen. Der

Konflikt im Irak könnte sich dabei als Hypothek für den Doha-Prozess erweisen, hat er doch schon vor seinem Ausbrechen das politische Verhältnis zwischen Amerika und dem „alten“ Europa erheblich belastet. Nur wenn alle Akteure ihren unmittelbaren Vorteil zurückstellen, verlässliche Verhaltensweisen im vorgegebenen Ordnungsrahmen zeigen und im Gesamtinteresse des Regelwerkes WTO kooperieren, wird das wohlstandsmehrende Potential des multilateralen Handelssystems erhalten bleiben. Ein Ausbrechen aus diesem System birgt die Gefahr, dass die wichtige Funktion des Handels als Motor der weltwirtschaftlichen Entwicklung kaum in dem Umfang erhalten werden kann, wie sie aus der Entwicklung seit 1945 evident ist.

5. Literatur

- Bello, Walden 1999: Why Reform of the WTO is the Wrong Agenda, Focus On Trade, No. 43, December, (<http://www.focusweb.org/publications/Books/wto.pdf>; 29.03.03).
- de Jonquières, Guy 2002: The Challenge for the Multilateral Trade System, Financial Times 19 November, S. 11.
- Delaney, Robert V./Rosalyn Wilson 2002: 13th Annual "State of Logistics Report". Saint Louis. http://www.cassinfo.com/bob_pc_2002.html; 29.03.03).
- DFAIT (Department of Foreign Affairs and Trade) 2002: Australia's Trade. Outcomes and Objectives Statement 2002, Minister's Foreword, Canberra.
- Helferich, Omar Keith / Robert L. Cook 2002: Securing the Supply Chain. White Paper and Management Report, Council of Logistics Management, Oak Brook, <http://www.clm1.org/pubs/index.asp>; 29.03.03.
- Lenain, Patrick / Marcon Bonturi / Vincent Koen 2002: The Economic Consequences of Terrorism. OECD Economic Department Working Paper No. 334, Paris, <http://www.oecdwash.org/DATA/DOCS/eco-wkp-2002-20.pdf>; 29.03.03.
- Liebig, Klaus 2001: Geistige Eigentumsrechte: Motor oder Bremse wirtschaftlicher Entwicklung? Entwicklungsländer und das TRIPS-Abkommen, Berichte und Gutachten des DIE 1/2001, Bonn.
- Limão, Nuno/Venables, Anthony J. 2001: Infrastructure, Geographical Disadvantage, Transport Costs, and Trade. World Bank Economic Review, Vol. 15, No. 3, S. 451-479.
- Oxfam 2000: Institutional Reform of the WTO, Oxfam GB Discussion Paper 3/00, Oxford.
- Porter, Roger B./Pierre Sauvé/Arvind Subramania/Americo B. Zampetti 2001: Efficiency, Equity, Legitimacy. The Multilateral Trading System at the Millennium, Center for Business and Government at Harvard University, Washington.
- Roach, Stephen S. 2002: The Lessons of 2001. Morgan Stanley Equity Research, Economics, January 2, (<http://www.morganstanley.com/im/uk/views/pdfs/lesson0f2001.pdf>; 29.03.03).
- Rose, Andrew K. 2002: Do We Really Know That The WTO Increases Trade? National Bureau of Economic Research (NBER), Working paper No. 9273, Cambridge (USA), (<http://www.nber.org/papers/w9273.pdf>; 29.03.03).
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2001: Für Stetigkeit - Gegen Aktionismus. Jahresgutachten 2001/02, Dezember, Wiesbaden.
- Schmidt, Uwe 2002: The Institutional Dimension of WTO Accession.

- Observations and Practical Guidelines for Improving National Trade-related Governance Capacities, INEF Report Nr. 65, Duisburg.
- Supachai, Panitchpakdi/Mark L. Clifford 2002: China and the WTO. Changing China, Changing World Trade, Singapore.
- USTR (United States Trade Representative) 2003: 2003 Trade Policy Agenda and 2002 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program, Washington (<http://www.ustr.gov/reports/2003.html>; 29.03.03).
- US Department of State 2002: Senator Baucus Assails Record of WTO Dispute Panel Rulings, International Information Programs, 26 September (<http://usinfo.state.gov/topical/econ/wto/02092701.htm>; 29.03.03).
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) 2002: World Investment Report, Genf
- Winters, Alan L. 1995: Regionalism vs. Multilateralism. World Bank Working Paper No. 1687, Washington, November.
- WTO (World Trade Organization) 2001a: Implementation of Special and Differential Treatment Provisions in WTO Agreements and Decisions, Report by the Committee on Trade and Development, WT/COMTD/W/77/Rev.1, Genf.
- WTO 2001b: Implementation-related Issues and Concerns, Decision of the Ministerial Conference, Fourth Session, WT/MIN(01)/17, Doha.
- WTO 2002a: Annual Report 2002, Genf.
- WTO 2002b: International Trade Statistics 2002, Genf.