

Die Europäische Union als (Liberalisierungs-)Akteur in der Welthandelsorganisation – Erfolge und Zwänge

*Eva Mareike Schmitt und David Kabus**

Die Europäische Union zählt zu den relevantesten (kollektiven) Akteuren in der internationalen Handelspolitik, wo sie seit den 1990er Jahren mit einem erhöhten Steuerungsanspruch auftritt.¹ Als Akteur, der sich ideell zu einer liberal gestalteten Weltwirtschaftsordnung bekennt und im Zentrum wirtschaftspolitischer Prozesse steht, wird dem positiven Agieren der Union eine entscheidende Relevanz hinsichtlich der Steuerungsfähigkeit und dem Funktionieren der weltwirtschaftlichen Institutionen zuerkannt. Das gilt insbesondere dort, wo die Arbeit internationaler Großorganisationen zunehmend von Interessendifferenzen und Überlastungstendenzen geprägt ist, wie es aktuell bei der Welthandelsorganisation (WTO) der Fall ist.

Die besondere Bedeutung der WTO ergibt sich aus ihrem Stellenwert als einzige weltweite Organisation, die mit der Liberalisierung des globalen Handels beziehungsweise der Bereitstellung von Rechtssicherheit in Handelsfragen betraut ist. In den jüngsten Wirtschaftskrisen hatte die WTO zudem die Funktion, protektionistische Tendenzen in der Weltwirtschaft abzuwenden.² Eine hohe Zahl an Mitgliedern mit heterogener Interessenstruktur stellt in der WTO die Umsetzung von Liberalisierungsvorhaben aktuell vor große Herausforderungen. Der Erfolg der in der WTO vorgenommenen Liberalisierungsschritte hängt in hohem Maße von dem Agieren der Europäischen Union ab, die in der WTO als kollektiver Akteur durch die Kommission vertreten wird. Speziell im Rahmen der jüngsten Verhandlungsrunde – der Doha-Runde – nimmt die Union die Position eines liberalisierungsbereiten Motors für sich in Anspruch, der jedoch mit einer weitaus kritischeren Einschätzung, speziell von Seiten vieler Schwellen- und Entwicklungsländer sowie Nichtregierungsorganisationen,³ kontrastiert werden muss.

Fragestellung und Erkenntnisinteresse

Dieser Beitrag geht der Frage nach, ob – und wenn ja inwieweit – sich die Europäische Union als liberalisierungsbereiter Kollektivakteur im Rahmen der WTO seit deren Gründung 1994 profilieren beziehungsweise entsprechende Ziele auf die WTO-Agenda setzen konnte. Er reiht sich somit in die Gruppe der Beiträge zur WTO ein, die die Liberalisie-

* Dr. Eva Mareike Schmitt, Institut für Politikwissenschaft, Justus-Liebig-Universität Gießen.
Dr. David Kabus, Institut für Politikwissenschaft und Japanologie, Universität Halle-Wittenberg.

Für Prof. Dr. Reinhard Rode. Die Autoren danken Herrn Thomas Priebe herzlich für seine Mitarbeit an diesem Projekt.

- 1 Reinhard Rode: Globalisierung und Regionalisierung: Die EU in der WTO, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): Die Europäische Gemeinschaft in der Welthandelsorganisation. Globalisierung und Weltmarktrecht als Herausforderung für Europa, Baden-Baden 1999, S. 47-62, hier S. 57.
- 2 Katharina Gnath/Stormy-Annika Mildner/Claudia Schmucker: G20, IWF und WTO in turbulenten Zeiten. Legitimität und Effektivität auf dem Prüfstand, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Studie 2012, S. 27-28.
- 3 Vgl. hierzu unter anderem Marita Wiggerthale: Die EU exportiert – die Welt hungert, Oxfam Deutschland 2011.

rungsleistung(-en) der Europäischen Union in das Zentrum der Untersuchung stellen,⁴ und erhebt zusätzlich den Anspruch, einen Überblick über die meistdiskutierten Politikfelder im Rahmen der Doha-Runde zu geben: den Agrar-, Industriegüter- und Dienstleistungsbe- reich, die sogenannten Singapur-Themen und den Entwicklungsbereich. Da bislang nicht alle im Rahmen der Runde angestrebten Maximalziele realisiert werden konnten (und die Doha-Runde noch des Abschlusses harrt), wird das Engagement der Union bei den Libera- lisierungsvorhaben in den relevanten, zuvor genannten Politikfeldern bewertet. Engage- ment gliedert sich hierbei in die folgenden drei Dimensionen:

- a) Agendasetzung/prozessuales Engagement;
- b) (intrinsisches) Interesse, das die Union einer Thematik entgegenbringt;
- c) Erfolg, den die Union in Bezug auf die Agendasetzung und die Durchsetzung ihrer spezifischen Interessen hatte.

Als Referenzrahmen soll – sowohl hinsichtlich des Engagements der Europäischen Uni- on während der Verhandlungsrunden als auch innerhalb der einzelnen Politikfelder – das Engagement der weiteren relevanten WTO-Akteure Brasilien, Indien, Japan und USA die- nen, fallabhängig jedoch auch das weiterer Akteure beziehungsweise Akteursgruppen wie der Afrikanischen Gruppe in den Entwicklungsfragen. Zusammengefasst sollen die entsprechenden Untersuchungsaspekte Aufschluss über die Fähigkeit und Bereitschaft der Union geben, in der WTO liberale Positionen in den Diskurs einzubringen sowie deren Durchsetzung zu gewährleisten. Vor dem Hintergrund, dass die entsprechenden Verhand- lungsprozesse mit dem Durchbruch bezüglich des sektoralen Bali-Pakets im Dezember 2014⁵ erneut an Relevanz gewonnen haben, und dem Umstand, dass zeitgleich von der WTO wegführende Verhandlungen zu Handelsabkommen wie der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) stattfinden, stellt sich die Frage nach dem Enga- gement der Europäischen Union im Rahmen der WTO umso dringlicher. Der Erfolg der Union bezüglich der WTO-Handelsliberalisierung bietet einen relevanten Indikator dafür, ob eine globale Form der Wirtschaftssteuerung nach wie vor möglich ist oder ob es einen generellen Trend in Richtung einer stärker regionalisierten beziehungsweise transregiona- len Form der wirtschaftlichen Steuerung gibt.

Die Europäische Union in der Entscheidungsfindung in der WTO

Die Politikgestaltung der Europäischen Union in der WTO – als internationale Organi- sation mit Akteursqualität⁶ – fußt auf den handelspolitischen Kompetenzen der Union, die ihre Grundlage in Art. 207 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)⁷ haben. Hiernach kommt der Union die Befugnis zu, Handelsabkommen mit wei-

4 Siehe hierzu unter anderem auch Arlo Poletti: *The European Union and Multilateral Trade Governance. The Politics of the Doha Round*, New York 2012; sowie Florian Lütticken: *Die europäische Handelspolitik in GATT/WTO: Nationale Außenpolitiken und ihr Einfluss auf die Handelspolitik der Europäischen Kommission am Beispiel der Verhandlungen zur Uruguay-Runde*, Berlin 2006.

5 Das Bali-Paket wird voraussichtlich Mitte 2015 ratifiziert. Es war ursprünglich bereits im Dezember 2013 an- genommen worden, konnte allerdings 2014 nicht ratifiziert werden und ist – leicht modifiziert – im Dezember 2014 erneut verabschiedet worden.

6 Eine solche Akteursqualität wird im Kontext politologischer Forschung unterschiedlich konzeptualisiert: zum Teil im Sinne von supranationalen Kompetenzen, von rechtlich-politischer Handlungsautonomie oder von situativ-politischem Vermögen der Politikbeeinflussung. Diese Dimensionen sind in der EU-Handelspolitik gegeben. Vgl. hierzu Roy Ginsberg: *Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap*, in: *Journal of Common Market Studies* 3/1999, S. 429-454.

7 Ehemals Art. 133 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

teren Akteuren (Staaten, Regionalorganisationen) auszuhandeln, umzusetzen und über handelspolitische Instrumente (Zölle, gemeinsame Aus- und Einfuhrregelungen, Schutzmaßnahmen gegen Dumping, subventionierte Produkte, unerlaubte Handelspolitiken, einseitige Handelspräferenzen usw.) zu befinden.⁸ Die Kompetenzen der Union im Bereich der Handelspolitik und damit auch im Rahmen der WTO-Abkommen⁹ sind zwischen der Europäischen Kommission und dem Ministerrat geteilt. Der Kommission kommt hierbei das alleinige Initiativrecht¹⁰ sowie das Verhandlungsmonopol für die vertragliche Handelspolitik¹¹ zu; zusätzlich ist sie für deren Um- beziehungsweise Durchsetzung zuständig. Hingegen befindet der Ministerrat über das jeweilige Verhandlungsmandat der Kommission und ist für die Kontrolle der Verhandlungsführung der Kommission beziehungsweise die Ratifizierung der Verhandlungsergebnisse zuständig.¹²

In der Dualität zwischen Kommission und Ministerrat wird der Kommission in der Regel eine verhandlungsaffinere – und damit liberalisierungsfreundlichere – Haltung unterstellt, als dies beim durch nationale Positionen geprägten Ministerrat der Fall ist. Auch im Rahmen der Doha-Runde kam es unter anderem im neuralgischen Verhandlungsbereich Agrarfragen zu der (erwartbaren) Auseinandersetzung zwischen der Kommission und den protektionsorientierten EU-Mitgliedstaaten.

Agrarverhandlungen

Ursächlich für die Auseinandersetzungen in den Agrarverhandlungen der Doha-Runde ist in der Regel ein dahingehendes Reziprozitätsdefizit, dass beteiligte Akteure – häufig auch bedingt durch Druck innenpolitischer Interessengruppen – bemüht sind, die eigenen Märkte vor ausländischer Konkurrenz zu schützen, gleichzeitig jedoch Zugangsforderungen hinsichtlich der eigenen (zum Teil massiv subventionierten) Produkte an die WTO-Partner richten. Zu den langjährigen Befürwortern dieser protektionsorientierten Politik zählt unter anderem die Union, die als kollektiver Akteur im internationalen Vergleich der (finanziell) größte Agrarsubventionierer¹³ ist und ob dieser Praxis kontinuierlich kritisiert wird, unter anderem von Seiten der USA, jedoch auch von diversen Schwellen- und Entwicklungsländern.

Ein wesentliches Ziel der Doha-Runde bestand darin, agrarpolitische Beihilfen abzubauen, die sich – nach den Grundlegungen der Uruguay-Runde – als WTO-konforme Green-Box-Hilfen sowie handelsverzerrende Blue- beziehungsweise Amber-Box-Beihilfen kategorisieren. Die handelsverzerrende Komponente wird auch als *Aggregate Measure of Support (AMS)* bezeichnet. Zu beachten ist, dass die Zuordnung von Leistungen zu den Boxen Interpretationsspielräume zulässt. Neben der Reduktion der nichtkonformen Hilfen stellte die Abschaffung ‚sensitiver‘ Produktgruppen (auch als ‚Tariflinien‘ bezeichnet), die vor einer Reduktion von Beihilfen geschützt sind, sowie von Exportsubventionen eine wesentliche Ursache von Kontroversen im Agrarbereich dar.

8 Benjamin Fairbrother/Godelieve Quisthoudt-Rowohl: Europäische Handelspolitik: Von Rom bis Lissabon, Konrad-Adenauer-Stiftung: Analysen & Argumente 73/2009, S. 9.

9 Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT) sowie seit dem Vertrag von Lissabon auch das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) und das Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS).

10 Art. 207 Abs. 3 AEUV.

11 Ebenda.

12 Art. 207 Abs. 4 AEUV. Vgl. Fairbrother/Quisthoudt-Rowohl: Handelspolitik, 2009, S. 7.

13 Poletti: European Union, 2012, S. 44.

Tabelle 1: Agrarsubventionen der Industrienationen 2004 bis 2012 (Angaben in Millionen Euro)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU	110.781	101.133	99.575	98.933	94.345	86.160	78.976	77.907	86.321
USA	34.873	32.765	24.317	24.248	21.054	23.807	21.172	22.321	26.100
Japan	38.668	35.720	31.363	25.656	29.158	33.322	42.787	43.425	51.012
Kanada	4.480	5.616	5.280	4.591	3.962	4.822	5.337	5.406	6.069

Quelle: Eigene Darstellung der Daten aus der OECD PSE Database: Producer and Consumer Support Estimate, abrufbar unter: <http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/producerandconsumer-supportestimatesdatabase.htm> (letzter Zugriff: 11.6.2015).

Die Verhandlungen lassen sich zeitlich in drei Phasen (2001 bis 2005; 2006 bis 2008 beziehungsweise 2009 bis 2014) unterteilen, in denen die Europäische Union mit divergierenden Strategien gegenüber den jeweiligen Akteursgruppen auftrat. Diese Akteursgruppen sind im Bereich der WTO-Agrarverhandlungen mit der protektionsorientierten (Industrieländergruppe der) G10 (unter Führung Japans), der liberalisierungsinteressierten Cairns-Gruppe (unter der Ägide Australiens), entwicklungsländerspezifischen Koalitionen wie der neuen G20+ (unter der Führung Indiens und Brasiliens) und den Vereinigten Staaten ausgesprochen differenziert.

So zeichnete sich in der ersten Phase insbesondere eine gemeinsame Verhandlungsführung der USA und der Europäischen Union ab. Das besondere Engagement der Union in dieser Konstellation kam vor allem darin zum Ausdruck, dass sie mit dem Beginn der Agrarverhandlungen 1999 unmittelbar die Verhandlungsführung übernahm und als Agendasetzer den Fokus auf eine umfassende Runde legte. Dieses Engagement diente zumindest teilweise der Bereitstellung von Verhandlungsmasse, um angesichts der Interessenlage des protektionistischen Flügels möglichst geringe Zugeständnisse im Agrarbereich tätigen zu müssen.¹⁴ Die ambivalente Interessenstruktur innerhalb der Mitgliedstaaten der Union kommt auch in zwei Positionspapieren¹⁵ zum Ausdruck, die (hier noch ohne konkrete Vorgaben bezüglich der Reduzierungshöhe) liberale Ziele wie verbesserten Marktzugang für externe Akteure, Bereitschaft zur Reduktion von Exportsubventionen sowie substanzielle Kürzungen bei der Amber Box vorsahen, indes die protektionistischen Elemente der Blue Box und sogar die Friedensklausel (!) beibehalten wollten. In einem ersten Versuch, die traditionelle Steuerungsfunktion des euro-atlantischen Duopols auch für die Doha-Runde festzulegen, legte die Europäische Union mit den USA im Juli 2003 das EU-US Joint Proposal¹⁶ vor, das Reduktionsverpflichtungen für die Industrieländer beziehungsweise die vollständige Abschaffung von Exportsubventionen in Bereichen vorsah, die für die Entwicklungsländer von besonderer Bedeutung sind. In Reaktion auf diesen Vorstoß wurde das Duopol erstmals von einem organisierten Bündnis der Schwellen- und Entwicklungsländer (G20+) herausgefordert, das im Nachgang zum Joint Proposal (und angesichts einer relativen Inaktivität der Cairns-Gruppe) eine Berücksichtigung in den Verhandlungen verlangte und einen eigenen Reformentwurf vorlegte. Dieser sah für die Industrielän-

14 Ebenda, S. 40-41.

15 World Trade Organization, Committee on Agriculture: EU – Comprehensive Negotiating Proposal, Dok. G/AG/NG/W/90; World Trade Organization, Committee on Agriculture: A Proposal for Modalities in the WTO agriculture negotiations, Specific Drafting Input: EC, JOB (03)/12.

16 Joint EU-US Proposal: Agriculture, Dok. JOB(03)/157.

der drastische Einschnitte bei der internen Stützung (Reduzierung der Green Box, Abschaffung der Blue Box sowie weitere Kürzungen bei der Amber Box) und beim Marktzugang (signifikante Kürzung der Zollspitzen bei den Industrieländern) vor.¹⁷ Wenngleich das 2004 verabschiedete Juli-Paket noch wesentlich auf die Agendasetzung des euro-atlantischen Duopols zurückging, inkludierte dieses auf Verlangen der G20+ eine Reihe entwicklungsländerspezifischer Forderungen wie signifikant niedrigere Marktöffnungsverpflichtungen für Entwicklungsländer und spezielle Schutzmechanismen für deren Märkte.¹⁸

Für die Union kam es somit in einer Situation, in der die eigene Führungskompetenz (gegenüber den USA) grundsätzlich gestärkt war, durch den wachsenden Einfluss der Schwellen- und Entwicklungsländer direkt wieder zu einer Relativierung derselben.¹⁹ Zudem stieg im Zeitraum 2004 bis 2005 der auf die Europäische Union ausgeübte Druck an, da die in Vorbereitung auf die Konferenz von Hongkong stärker konkretisierten Vorschläge den Blick auf die nach wie vor protektionistische Agrarpolitik der Union lenkten.

Tabelle 2: Positionen der Verhandlungsgruppen bei der Hongkonger Konferenz 2005

	Exportsubventionen	Interne Subventionen	Marktzugang für Handelspartner
EU	Abschaffung aller Exportsubventionen (zu einem späteren, nicht festgelegten Zeitpunkt)	Reduktion handelsverzerrender Beihilfen (AMS) um 70 %, Blue-Box-Ausgaben auf 5 % der Agrarproduktion einfrieren	Reduktion handelsverzerrender Beihilfen (AMS) um 70 %, Blue-Box-Ausgaben auf 5 % der Agrarproduktion einfrieren
USA	Abschaffung aller Exportsubventionen	Reduktion handelsverzerrender Beihilfen (AMS) um 60 %, Blue-Box-Ausgaben bei 2,5 % der Agrarproduktion einfrieren	Zollhöchstsätze um 90 % kürzen, weitere Zölle um 55-90 %, 1 % der Tariflinien als ‚sensitiv‘ deklariert
G10		Amber-Box-Reduktion (je nach Ausgaben) um 60-80 %, Kürzung der Gesamtsubventionen um 70-80 %	Reduzierung von Zöllen um 27-45 %, 10 % der Tariflinien als ‚sensitiv‘ deklariert, keine Kürzungen bei Zollhöchstsätzen
G20+	Abschaffung aller Exportsubventionen binnen fünf Jahren	Amber-Box-Reduktion (je nach Ausgaben) um 60-80 %, Reduktion der handelsverzerrenden Beihilfen (AMS) je nach Ausgaben um 70-80 %	Zölle der Entwicklungsländer um 25-40 % kürzen, Zölle der Industrieländer um 45-75 % kürzen
Cairns-Group	Abschaffung aller Subventionen, im ersten Jahr 50-prozentige Reduzierung	Drastische Einschnitte bei AMS und Blue Box, Reduzierung der Green Box	‚Tiefe Einschnitte‘ bei Zöllen

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Basis von Poletti: *European Union, 2012, S. 62*; Kabus: *Akteursgruppen, 2012*; und *International Center for Trade and Sustainable Development: Bridges Weekly. Trade news from a sustainable development perspective, abrufbar unter: <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/overview> (letzter Zugriff: 11.6.2015).*

- 17 World Trade Organization: Agriculture – Framework Proposal. Joint Proposal by Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, India, Mexico, Pakistan, Paraguay, Peru, Philippines, South Africa, Thailand and Venezuela, September 2003, Dok. WT/MIN(03)/W/6.
- 18 David Kabus: Zwischen Blockade und Konsensverpflichtung – Akteursgruppen in der WTO, Münster 2012, S. 145.
- 19 Alan Swinbank: The Challenge of the Agriculture Trade Negotiations in the WTO Doha Round, in: Nicholas Perdakis/Robert Read (Hrsg.): *The WTO and the Regulation of International Trade. Recent Trade Disputes between the European Union and the United States*, Cheltenham 2005, S. 87-108, hier S. 105.

Aus der Übersicht ergibt sich, dass die Liberalisierungsvorschläge der Union in der ersten Phase zwar deutlich weitergingen als die restriktiv ausgerichteten der G10 um Japan, jedoch in Teilen (insbesondere in der relevanten Dimension des Marktzugangs) hinter den Vorschlägen der USA sowie der G20+ (bezüglich der Verpflichtungslevel für die Industrieländer) zurückblieben. Dies führte in der Folge zu intensiven Reduktionsappellen insbesondere der G20+ und der USA an die Europäische Union, zumal es aufgrund von Diskrepanzen in weiteren Verhandlungsfeldern (Industriegüter, Dienstleistungen, Singapur-Themen) der Kommission kaum gelang, derartige Ansprüche durch Zugeständnisse in anderen Politikfeldern abzumildern.

In Reaktion auf den bestehenden Druck setzte sich die Kommission seit 2005 verstärkt mit Kompromissangeboten im Rahmen der Agrarverhandlungen ein. Die Angebote beinhalteten einen Ausbau der handelsbezogenen Hilfen, eine vollständige Streichung der Exportsubventionen bis 2013²⁰ und Verbesserungen in der Dimension des Marktzugangs. Diese setzten größere Zugeständnisse der Europäischen Union sowie eine Abkehr von der Strategie voraus, den Status quo durch Zugeständnisse in weiteren Bereichen erhalten zu wollen. Offensichtlich lag der neuen Vorgehensweise auch die Erkenntnis zugrunde, dass nur ein Verhandlungskompromiss im Bereich Agrarpolitik als Türöffner für weitere Verhandlungen dienen könne. Die mit der neuen Strategie verbundenen hohen Zugeständnisse waren im EU-Rahmen offenbar nur akzeptabel, weil sie durch die nach 2003 vorgenommenen Reformen in der Gemeinsamen Agrarpolitik abgemildert wurden, in deren Rahmen die Beihilfen der Union bereits in einen WTO-konformen (und damit nicht reduktionsbewehrten!) Rahmen gefasst worden waren.²¹ Ungeachtet dieser protektionistischen Elemente waren die neuen Angebote der Kommission jedoch auch mit konkreten Reduktionsverpflichtungen verknüpft, die dem protektionistischen Flügel innerhalb der Europäischen Union zu weit gingen, was zu einer intensiven Auseinandersetzung zwischen diesem und der Kommission (beziehungsweise der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten) führte. Nachdem sich in den Verhandlungen die Kommission mit den liberalisierungsaffineren Staaten durchgesetzt hatte, öffnete dies den Weg zu einer sukzessiven Annäherung zwischen der G20+ und weiteren Entwicklungsländern einerseits und der Europäischen Union andererseits beziehungsweise zu einer Erweiterung des Handlungsspielraums gegenüber den USA.²² Nachdem im Jahr 2005 die Beratungen in den Rahmen der informellen Gruppe der Five Interested Parties (USA, Europäische Union sowie Brasilien und Indien für die G20+ und Australien für die Cairns-Gruppe) übergegangen waren, gerieten die starren Positionen der USA und der G20+ zunehmend in den Vordergrund.²³ Dies ermöglichte es der Kommission partiell, eine Vermittlerrolle zwischen den Lagern einzunehmen.²⁴ Da jedoch weder im Rahmen des transatlantischen Duos noch im Kontext der Five Interested Parties

20 Kabus: Akteursgruppen, 2012, S. 170.

21 Poletti: European Union, 2012, S. 51.

22 Kabus: Akteursgruppen, 2012, S. 183.

23 So beharrten insbesondere die Führungsmächte der G20+ auf Reduktionsverpflichtungen für Industrieländer, ohne sich gleichzeitig auf Differenzierungen für die Gruppe der Schwellen- und Entwicklungsländer – und damit auf ‚angepasste‘ Liberalisierungsleistungen – einigen zu können, während die Vereinigten Staaten mit ihrem 2005er Vorschlag ihren maximalen Handlungsspielraum quasi ausgereizt sahen und insbesondere nicht bereit waren, auf Exportsubventionen für neuralgische Produktgruppen, die für die Entwicklungsländer von Interesse sind – wie die Ölsaaten, zu denen Baumwolle zählt – zu verzichten.

24 Kabus: Akteursgruppen, 2012, S. 184. So identifizierte die Union im Richtungsstreit mit den USA insbesondere deren verdeckte Formen von Exportsubventionen sowie das Protektionsniveau bei Ölsaaten als Schwachstelle der Verhandlungsstrategie und nutzte diese Argumentationsführung gegenüber den Entwicklungsländern geschickt, um nun die USA unter Druck zu setzen.

eine Vereinbarung getroffen werden konnte, mussten die Verhandlungen während der Konferenz von Hongkong Ende 2005 vorübergehend abgebrochen werden. Im Follow-up-Prozess der Verhandlungen (2007) stellte EU-Kommissar Peter Mandelson das liberalisierungsorientierte Profil der Union – bei einer neuen und schweren Belastungsprobe mit dem protektionistischen Flügel in der Europäischen Union – durch eine nochmalige Modifikation in der Dimension des Marktzugangs gegen das der USA heraus. „Die Konzessionen der Europäischen Union sind als bedeutsam einzuschätzen und waren deutlich höher als die der industrialisierten Partner: So gehen nach Berechnungen der Weltbank 63,9 Prozent (!) aller Konzessionen im Bereich der Agrarfragen auf die Union zurück (bei 8 Prozent Gewinn in diesem Sektor); im Falle des nächstgrößeren Liberalisierungsakteurs USA sind es ‚lediglich‘ 6,2 Prozent (bei 13 Prozent Gewinn).“²⁵ Qualitativ muss diese eindrucksvolle Bilanz jedoch mit dem hohen Ausgangsniveau der Subventionen der Europäischen Union sowie den im Vergleichszeitraum eher geringfügig zurückgehenden Unterstützungsleistungen aufgrund der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (2006: 99.575 Millionen Euro; 2008: 94.345 Millionen Euro) kontrastiert werden. Die Frage, wie sich die Doha-Angebote in der Bilanz niedergeschlagen hätten, kann nicht mit letzter Sicherheit beantwortet werden, da die G20+ den diesbezüglichen Kompromissvorschlag der Union 2007 in Heiligendamm ablehnten.²⁶ Grundsätzlich bestehen innerhalb der Gruppe der G20+ unterhalb der von allen geteilten Prinzipien sehr heterogene Interessen, die sich nicht nur auf die Öffnung der industrialisierten Märkte beziehen, sondern auch von Konkurrenzdenken untereinander geprägt sind. Zudem wird eine gewisse Status-quo-Orientierung auch dadurch bedingt, dass gerade ärmere Entwicklungsländer (die ebenfalls durch die G20+ vertreten sind) bereits privilegierten Zugang zu den Märkten der Industrieländer genießen und diesen Vorteil nicht verlieren möchten. Grundsätzlich hatten sich die Vorschläge der beteiligten Hauptparteien am Ende der zweiten Verhandlungsphase somit kaum einander angeglichen.²⁷ Während die Europäische Union die größten Zugeständnisse machte und beim Marktzugang nun durchschnittliche Zollreduktionen von 51 Prozent (vorher: 39 Prozent), Spitzenzollreduktionen von 60 bis 65 Prozent (60 Prozent) sowie 5 Prozent (8 Prozent) ‚sensitive‘ Produktlinien befürwortete,²⁸ änderten sich die US-Angebote nur dahingehend, den Gesamtumfang der internen Stützung reduzieren zu wollen. Die G20+ stellten Reduktionen für Industrieländer im Bereich von 54 Prozent (statt 75 Prozent) in Aussicht.²⁹ Damit hatte die Verhandlungstätigkeit der Union – ungeachtet des eigenen Führungsanspruches und eines intensiven Einsatzes – nicht zum angestrebten Erfolg geführt.

Die festgefahrenen Positionen, aber auch die jahrelangen ergebnislosen Verhandlungen, führten im Rahmen der Five Interested Parties ab 2009 letztendlich zu Überlegungen hinsichtlich der Verabschiedung einer verkleinerten Doha-Agenda. Nach intensiver Verhandlungstätigkeit der am stärksten involvierten Parteien – zu denen neben der Union auch die USA und die G20+ zählten – konnte auf dieser Basis im Dezember 2013 ein partieller Durchbruch erzielt werden. Hiernach beinhaltet das sogenannte Bali-Paket im Agrarbereich ein Bekenntnis zur Liberalisierung des Agrarhandels, eine Vereinbarung hinsichtlich

25 Gary Clyde Hufbauer/Jeffrey J. Schott/Matthew Adler/Claire Brunel/Woan Foong Wong: Figuring Out the Doha Round, Washington 2010, S. 26.

26 Kabus: Akteursgruppen, 2012, S. 205.

27 Vgl. auch Tabelle 2.

28 Poletti: European Union, 2012, S. 56; und Kabus: Akteursgruppen, 2012, S. 164-165, 183, 186.

29 Ebenda, S. 160.

der Nutzung der Obergrenzen von Zollkontingenten, Bestimmungen zur Gewährleistung von Ernährungssicherheit beziehungsweise Hinweise auf die Relevanz der Themen der Flächensanierung und Baumwolle. ‚Bali‘ stellt somit nicht die Durchschlagung des gordischen Knotens in Bezug auf die Kontroversen in der Agrarpolitik (insbesondere bei Fragen des Marktzugangs) dar, bietet aber – gerade im Hinblick auf die Vereinbarung zu den Zollkontingenten – gewisse, wenn auch geringfügige Liberalisierungschancen. Nach intensiven Auseinandersetzungen bezüglich einer Friedensklausel für indische Agrarprodukte, die bilateral zwischen den USA und Indien formuliert wurde, muss das Bali-Paket Mitte 2015 jedoch noch den Test der Ratifizierung bestehen.

Industriegüter

Im Kontrast zum Agrarbereich zählen die Verhandlungen um Zugangserleichterungen für Industriegüter (englisch: Non-Agricultural Market Access, NAMA) zu den erfolgreichsten Governance-Leistungen der WTO sowie im vorangegangenen General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). So gelang es im Zeitraum nach 1949, das durchschnittliche (gebundene) Zollaufkommen signifikant zu senken. Obwohl dieses (ursprünglich 40 Prozent) bei den OECD-Staaten nach der Uruguay-Runde im Schnitt nur noch 3,8 Prozent betrug,³⁰ wurde dieser Wert jedoch in bestimmten Produktgruppen, die für die Entwicklungsländer von großer Bedeutung sind, noch immer stark überschritten. So gehen Schätzungen davon aus, dass ein Fünftel der US-, ein Viertel der EU- beziehungsweise ein Drittel der japanischen Spitzenzölle einen Wert von 30 Prozent und mehr erreichen.³¹ An einer Neuverhandlung im Rahmen der Doha-Runde hatten somit Schwellen- und Entwicklungsländer, jedoch auch die OECD-Staaten ein besonderes Interesse, da insbesondere die Schwellen- und Entwicklungsländer auch nach der Uruguay-Runde noch über ein hohes Protektionsniveau verfügen (Brasilien: 30,75 Prozent; Indien: 34,62 Prozent).³² So werden die Gewinne der Union aus den NAMA-Verhandlungen auf circa 7 Milliarden US-Dollar geschätzt, womit sie zu den großen Profiteuren der NAMA-Liberalisierungsverhandlungen (nach China und den USA) gehört.³³ Für die Union war die Einbeziehung der Industriegüter in die umfassende Doha-Runde jedoch auch unter strategischen Gesichtspunkten sinnvoll: Da die Union im Bereich Agrarpolitik zum Teil erheblich unter Handlungsdruck stand,³⁴ konnte die Kommission die ebenfalls zum GATT-Bereich zählenden Industriegüterverhandlungen nutzen, um die eigene restriktivere Haltung im Agrarbereich zu verteidigen oder um für Liberalisierungen in diesem Bereich Zugeständnisse bei NAMA auszuhandeln.³⁵

Wie in den Agrarfragen wurden die Hauptverhandlungen zunächst von den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union, sukzessive jedoch auch von den G20+, geprägt. Stärker als im Agrarbereich zeichnete sich hierbei ein Nord-Süd-Dualismus ab, in dem die eu-

30 Europäische Union: 3,93 Prozent; USA: 3,27 Prozent; Japan: 2,54 Prozent. Vgl. World Trade Organization: World Tariff Profiles, Genf 2014, S. 20-25.

31 Edwini Kessie: The Doha Development Agenda after the Hong Kong Ministerial Conference: Narrowing the Gaps in Members' Negotiating Positions, in: Rainer Hofmann/Gabriele Tondl (Hrsg.): The European Union and the WTO Doha Round, Baden-Baden 2007, S. 79-118, hier S. 83.

32 Kessie: Doha Development Agenda, 2007, S. 83; und World Trade Organization: World Tariff Profiles, 2014, S. 20-25.

33 Ian F. Fergusson: The World Trade Organization: The Non-Agricultural Market Access (NAMA) Negotiations, Congressional Research Service: CRS Report for Congress 2011, S. 4.

34 Siehe den Abschnitt zu den Agrarverhandlungen.

35 Kabus: Akteursgruppen, 2012, S. 189.

ro-atlantischen Staaten stark liberalisierungsaffine Positionen vertraten, während die Spitzen der G20+ – die sich ab 2007 für den Bereich als NAMA-11-Gruppe konstituierten – weitgehend Status-quo-orientiert agierten. Die WTO-Verhandlungsgruppe NAMA unterbreitete zwei Vorschläge für Verfahren zur künftigen Festlegung von Zöllen: erstens die Harmonisierte Schweizer Formel,³⁶ die international hohe Reduktionen von Zöllen sowie Zollhöchstsätzen vorsah, sowie zweitens die ABI-Formel (für: Argentinien, Brasilien und Indien), die diese unter Beibehaltung des generellen Protektionsniveaus national angleichen sollte. Die Europäische Union setzte sich in einem gemeinsamen Entwurf mit den Vereinigten Staaten und Kanada³⁷ für die Harmonisierte Schweizer Formel gegen Brasilien und Indien und damit für die liberalisierende Position ein. Das erfolgreiche Agieren der USA und der Union kam auch darin zum Ausdruck, dass die Schweizer Formel als Verhandlungsgrundlage in die Erklärung von Hongkong (2005) übernommen wurde.³⁸ Allerdings geschah dies aufgrund von Forderungen der Entwicklungsländer mit zwei unterschiedlichen Liberalisierungsniveaus für Industrie- und Entwicklungsländer (einschließlich der Schwellenländer!) nach dem Prinzip der besonderen und differenzierten Behandlung der Entwicklungsländer.³⁹

Da abzusehen war, dass sich aus der Vorgabe von zwei (noch zu bestimmenden) Reduktionsebenen weitere Kontroversen ergeben würden, reagierte das Duopol seit der Konferenz von Hongkong mit einer eng zwischen der Europäischen Union und den USA abgestimmten Verhandlungsführung im Rahmen der Group of Four (USA, Europäische Union, Brasilien sowie Indien für die G20+).⁴⁰ Diese Gruppenbildung ist vor allem vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Führungsfähigkeit des Duopols offenbar auch im Bereich der Dienstleistungen – das heißt in einem Bereich, in dem eine weitgehende Übereinstimmung der Verhandlungspositionen im Duopol bestand – zunehmend von den Schwellenländern eingeschränkt wurde. Die EU-US-Kooperation hängt jedoch auch mit einer thematischen Koppelung von NAMA- und Agrarfragen – die beide zum GATT-Bereich zählen – zusammen, die sämtliche Akteure (inklusive der Europäischen Union) dazu animierte, ihre primären agrarpolitischen Interessen (auch) über den NAMA-Bereich zu artikulieren. Folglich spielte das Angebot, die eigenen Zollschränken im Falle einer Liberalisierung der Agrarmärkte der Industrieländer zu reduzieren,⁴¹ eine relevante Rolle in der Gruppe der G20+; umgekehrt wurde jedoch von Seiten der Industrieländer die Beibehaltung eines höheren Protektionsniveaus im Dienstleistungsbereich an ein Entgegenkommen im Agrarbereich gekoppelt. Diese Kontroverse kumulierte im Nachgang zur Konferenz von Hongkong (2005) insbesondere in der Frage der (divergierenden) Liberalisierungsverpflichtungen für Industrie- und Entwicklungsländer nach der Harmonisierten Schweizer Formel. Hierbei befürwortete die Union – unterstützt von den USA, Kanada und Japan – einen Reduktionskoeffizienten von 10 für die Industrieländer und 15 für die Schwellen- und Entwicklungsländer nach der Schweizer Formel, was ungefähr einer Zollreduktion um 60

36 Die Schweizer Formel $T = at/(a+t)$ (mit T für die Tarifraten, a dem Reduktionskoeffizienten und t dem ursprünglichen Tarif) verlangt umso geringere Reduktionsleistungen, je höher der Koeffizient a gewählt wird.

37 World Trade Organization: Fourth Revision of Draft Modalities for Non-Agricultural Market Access, 8. Dezember 2008, TN/MA/W/44.

38 World Trade Organization: Doha Work Programme, Dok. WT/MIN(05)/DEC.

39 Sam Laird/David Vanzetti/Santiago Fernández de Córdoba: Smoke and Mirrors: Making Sense of the WTO Industrial Tariff Negotiations, UNCTAD: Policy Issues in International Trade and Commodities 30/2006, S. 11.

40 Fergusson: World Trade Organization, 2011, S. 4.

41 Kabus: Akteursgruppen, 2012, S. 165.

bis 80 Prozent für die Gruppe der Entwicklungsländer entspricht.⁴² Demgegenüber traten die NAMA-11 – die Industriegüter-spezifische Verhandlungsgruppe der G20+ – für einen Koeffizienten von 10 für die Industrieländer und einen von 30 bis 35 für die Entwicklungsländer ein. Dies entspricht lediglich einer 20-prozentigen Zollreduktion für die Entwicklungsländer. Aufgrund der bestehenden Uneinigkeit in der Group of Four gingen die Verhandlungen an die WTO-offizielle Verhandlungsgruppe NAMA zurück, deren Vorsitzender Don Stephenson den verhandelnden Parteien im August 2007 den Vorschlag eines Koeffizienten von 8-9 für die Industrieländer, von 23 für die Entwicklungsländer, einer Ausnahmeregelung für die Least Developed Countries (LDC) sowie gestaffelte Zölle für spezifische Ländergruppen unterbreitete.⁴³ Diese Regelungen wurden gruppentübergreifend als unzureichender Kompromissvorschlag gewertet,⁴⁴ wobei die Ablehnung nicht allein sachlich begründet war, sondern erneut mit dem Aufbau von Verhandlungsmasse für die zu diesem Zeitpunkt sehr konfrontativ laufenden Agrarverhandlungen in Verbindung zu bringen ist.⁴⁵ Auch die Kommission stellte sich zu diesem Zeitpunkt quer, indem sie ein Entgegenkommen bei den Industriegütern an höhere Zugeständnisse der Schwellen- und Entwicklungsländer im Agrarbereich knüpfte.⁴⁶ Aufgrund der instrumentellen Haltung diverser Akteure konnte in der Frage der NAMA-Liberalisierungen keine zufriedenstellende Lösung im multilateralen Rahmen gefunden werden, obgleich sich die Union im Nachgang zu den Verhandlungen (2008 beziehungsweise 2011) wiederholt für sogenannte sektorale Liberalisierungsschritte – unter anderem in den Bereichen Maschinenbau und Elektronik – einsetzte. Die Europäische Union übernahm – bei weitgehender Zurückhaltung der USA, die sich seit 2008 aus den Verhandlungen zurückzogen – die Führung der Liberalisierungsverhandlungen. Als kontroverser Sachbereich musste der NAMA-Bereich jedoch letztendlich aus den Bali-Verhandlungen ausgeklammert werden.

Dienstleistungen

Der im General Agreement on Trade in Services (GATS) abgedeckte Dienstleistungssektor ist ein zunehmend relevanter Markt der globalen Ökonomie, der bis zu 80 Prozent des Bruttoinlandsprodukts einiger EU-Mitgliedstaaten ausmacht.⁴⁷ Obwohl der Anwendungsbereich der GATS-Bestimmungen theoretisch relativ weit ist und nach dem Vertragswerk „sämtliche Dienstleistungen in sämtlichen Sektoren“ umfasst,⁴⁸ bieten Ausnahmen – wie unter anderem die „Ausnahmeregelungen vom Meistbegünstigungsprinzip“⁴⁹ oder die „[e]igenständigen oder gemeinschaftlich akzeptierten Regelungen“⁵⁰ bezüglich Qualifikationen, Zertifikaten etc. – zahlreiche Möglichkeiten zur Umgehung von Verpflichtungen. Hierbei spielen vor allem die Ausnahmeregelungen vom Meistbegünstigungsprinzip eine

42 Fergusson: World Trade Organization, 2011, S. 9-10.

43 Kabus: Akteursgruppen, 2012, S. 188.

44 International Centre for Trade and Sustainable Development: Breakthrough Still Elusive in Doha Round, Bridges. Between Trade and Sustainable Development 1/2008, S. 1-2.

45 Kabus: Akteursgruppen, 2012, S. 188.

46 Ebenda, S. 189.

47 Ioannis Lianos/Okeoghene Odudu: Regulating Trade in Services in the EU and the WTO. Trust, Distrust and Economic Integration, Cambridge 2012, S. 1.

48 Art. 1 Abs. 3 b GATS-Vertrag.

49 Annex zu Art. 2 GATS-Vertrag. Nach dem Meistbegünstigungsprinzip müssen Vorteile, die einer Handelspartei im WTO-Kontext zugänglich gemacht werden, auch sämtlichen weiteren Parteien eingeräumt werden. Bei dem Meistbegünstigungsprinzip handelt es sich um eine der wichtigsten vertraglichen Grundlagen der WTO.

50 Art. 7 GATS-Vertrag.

relevante Rolle, zu denen sich unter dem GATS-Vertrag zwei Drittel der WTO-Mitglieder bekennen.⁵¹

Grundsätzlich gilt, dass das Interesse in der Europäischen Union an einheitlichen Regeln für den globalen Dienstleistungshandel hoch ist, wobei sich in den Verhandlungen insbesondere die liberalisierungsfreudigen Staaten des Nordens hervortaten. Ein großes Gewicht in den Verhandlungen erlangte ferner die von der WTO eingesetzte Verhandlungsgruppe Dienstleistungen, die – gemäß Art. 19 GATS-Vertrag – die Mitgliedstaaten aufforderte, bis März 2003 Vorschläge für eine Reform des Vertrags zu unterbreiten. Bis zu diesem Zeitpunkt machten jedoch lediglich zwölf Mitglieder – unter ihnen die USA und die Europäische Union – diesbezügliche Eingaben,⁵² womit beide auch in diesem Feld eine Agendasetzungsfunktion übernahmen. Der geringe Rücklauf offenbarte jedoch – in Analogie zum Industriegütersektor – auch in diesem Politikfeld eine Status-quo-Orientierung beziehungsweise ein Desinteresse vieler (aus den Reihen der Entwicklungsländer kommender) WTO-Mitglieder an einer Neuverhandlung beziehungsweise der Übernahme von Verpflichtungen. Verhandelt wurde in Folge im Duopol über die vier Modi von Dienstleistungen nach dem GATS-Vertrag,⁵³ wobei die Diskussionen innerhalb des Duopols nicht konfliktfrei abliefen. So zeichnete sich dort insbesondere der Bereich der audiovisuellen Medien als Hauptstreitpunkt ab.⁵⁴ Zusätzlich verweigerte die Union Liberalisierungsmaßnahmen in den Bereichen Gesundheit, soziale Dienstleistungen, Trinkwasserversorgung sowie Bildung,⁵⁵ wohingegen sich die USA in der Frage des grenzüberschreitenden Personenverkehrs defensiver positionierte als die Union. Erst mit der Vereinbarung eines neuen Verhandlungstermins im Mai 2005 konnte auch auf die breite Gruppe der Entwicklungsländer der Druck erhöht werden, sich konkreter zu äußern. Hierbei zeichnete sich – neben der Konfliktlinie innerhalb des Duopols – auch eine deutliche Kontroverse zwischen Entwicklungs- und Industrieländern hinsichtlich der von Letzteren geforderten Konkretisierung der Vorzugsbehandlungen sowie einer differenzierten Einordnung der Schwellen- und Entwicklungsländer ab. Grundsätzlich sind die wenig überzeugenden Verhandlungsergebnisse bezüglich der Liberalisierung des Dienstleistungssektors auf die starke Status-quo-Orientierung diverser Akteure sowie auf das Kalkül zurückzuführen, Zugeständnisse im Bereich der Dienstleistungen als Verhandlungsmasse im GATT-Bereich (das heißt insbesondere im Agrarbereich) zu nutzen.⁵⁶ Möglicherweise waren aus diesem Grund die meisten der insgesamt 46 Vorschläge zur Reform des GATS-Vertrags von geringem Innovations- beziehungsweise Konkretisierungsgrad.⁵⁷ Dies galt jedoch nicht für den Reformentwurf der Europäischen Union, den sie Mitte des Jahres 2003 vorlegte. Analysen des Entwurfs nach dem Hoekman-Index⁵⁸ ergeben, dass die angenommenen Liberalisierungsverpflichtungen von einer Gesamtquote von 46 Prozent unter dem GATS-Vertrag

51 Zu den prominenten Befürwortern zählt unter anderem die Union, die unter dem GATS-Vertrag 40 MFN-Ausnahmeregelungen (hiervon die Hälfte EU-weit beziehungsweise die andere Hälfte national) geltend gemacht hat.

52 Kessie: Doha Development Agenda, 2007, S. 84.

53 Modus 1: Grenzüberschreitende Lieferungen; Modus 2: ausländischer Konsum im Inland; Modus 3: Handelsniederlassungen im Ausland; sowie Modus 4: Personen im Ausland.

54 Kabus: Akteursgruppen, 2012, S. 125.

55 Ebenda.

56 Kessie: Doha Development Agenda, 2007, S. 84-85.

57 Ebenda, S. 113.

58 Der Hoekman-Index ist ein Maß zur Bestimmung der vertraglich übernommenen Verpflichtungen zur Liberalisierung im Bereich Dienstleistungen. Ein Wert von 0 Prozent steht für völlige Geschlossenheit in allen GATS-Sektoren und ein Wert von 100 Prozent für völlige Offenheit.

(Uruguay-Runde) auf circa 58,3 Prozent des Doha-Vorschlags gestiegen sind.⁵⁹ Deutliche Fortschritte konnten insbesondere in den Bereichen Modus 2 und Modus 3 erzielt werden.⁶⁰ Hiermit befindet sich die Union unter den Akteuren mit weitreichenden Angeboten zur Gestaltung der Doha-Politik. Auf einem vergleichbaren Niveau wie die europäischen Angebote bewegen sich nach Untersuchungen der Weltbank die Angebote der Vereinigten Staaten sowie Japans und weiterer OECD-Mitglieder.⁶¹ Nach dem Services Trade Restrictiveness Index der Weltbank besteht eine circa zwölfprozentige Differenz zugunsten einer verstärkten Liberalisierung zwischen dem Uruguay- beziehungsweise dem Doha-Angebot, während die Schwellen- und Entwicklungsländer, insbesondere Indien und Brasilien, sich nach wie vor durch sehr hohe durchschnittliche Protektionsraten im Bereich der Dienstleistungen auszeichnen.⁶² Aufgrund der bestehenden Diskrepanzen innerhalb des Duopols, aber auch wegen bestehender Differenzen mit den eher Status-quo-orientierten Entwicklungsländerfraktionen enthielt der in die Hongkonger Erklärung eingefügte Text bezüglich der Dienstleistungen eine Reihe von Hinweisen auf notwendige Flexibilisierungsmaßnahmen zugunsten der Entwicklungsländer und LDC, ohne dass jedoch eine substantielle Einigung erzielt werden konnte.⁶³ Die Dienstleistungen fanden 2013/2014 keinen Eingang in das Bali-Paket und harren daher noch der weiteren Bearbeitung.

Singapur-Themen

Zu den kontroversesten, im Rahmen der Doha-Runde verhandelten Themen zählten insbesondere die vier 1996 auf der Konferenz von Singapur in die WTO-Agenda inkludierten Themenbereiche Handel und Investitionen, Handel und Wettbewerb, Transparenz sowie Handelserleichterungen (sogenannte Singapur-Themen). Ein seit den 1990er Jahren gestiegenes Interesse an diesen Sachverhalten kann in direktem Zusammenhang mit dem Erfolg des GATT bei der Reduzierung von Zollsätzen und Subventionen (sogenannter tarifärer Handelshemmnisse) gesehen werden, sodass mit den folgenden Konferenzen der Fokus verstärkt auf die weniger sichtbaren, sogenannten nichttarifären Handelshemmnisse gelegt werden konnte. Nichttarifäre Handelshemmnisse, zu denen unter anderem Importquoten, technische Normen und Standards, Diskriminierungen bei der Zollabwicklung (wie unter anderem lange Lagerungszeiten für externe Güter) sowie Local-Content-Klauseln⁶⁴ zählen, stellen sowohl für Industrie- als auch für Entwicklungsländer eine Hypothek für den grenzüberschreitenden Handel dar, deren Abbau signifikante Wohlfahrtsgewinne verspricht.⁶⁵ Speziell für die Europäische Union mit ihrem stark vernetzten Markt und ihrer

59 Felix Eschenbach/Bernard Hoekman: Services Policies in Transition Economies: On the EU and WTO as Commitment Mechanisms, The World Bank Development Research Group: Policy Research Working Paper 3951/2006, S. 7.

60 Modus 1: von 50,5 Prozent auf 57,2 Prozent; Modus 2: von 66,9 Prozent auf 88,2 Prozent; Modus 3: von 63 Prozent auf 82,9 Prozent; sowie von 3,5 Prozent auf 4,5 Prozent in Modus 4. Bernard Hoekman/Aaditya Mattoo/André Sapir: The Political Economy of Services Trade Liberalization: A Case for International Regulatory Cooperation?, in: Oxford Review of Economic Policy 3/2007, S. 367-391, hier S. 374.

61 Batshur Gootiiz/Aaditya Mattoo: Services in Doha. What's on the Table?, The World Bank Development Research Group: Policy Research Working Paper 4903/2009, S. 9-11.

62 Ebenda.

63 Kabus: Akteursgruppen, 2012, S. 171.

64 Eine Local-Content-Klausel beschreibt eine Auflage, nach der ein Teil des Gutes im Inland gefertigt sein muss.

65 Hufbauer/Schott/Adler/Brunel/Wong: Figuring Out the Doha Round, 2010, S. 54. Hiernach ist von Wohlfahrtsgewinnen im Bereich von 138,5 bis 468,2 Milliarden US-Dollar auszugehen.

Affinität zu internationaler Verrechtlichung konstituieren die Singapur-Themen somit einen relevanten Verhandlungsbereich.

Dieses Interesse bedingte, dass sich die Union zu einem der bedeutendsten – wenn nicht zu dem relevantesten – Befürworter der Singapur-Themen entwickelte. So forderte der damalige EU-Handelskommissar Leon Brittan beziehungsweise die EU-Kommission bereits zu Anfang der 1990er Jahre eine Inklusion dieser Themen in die WTO-Agenda. Auf der Konferenz von Singapur und in den 1999 beginnenden Doha-Verhandlungen setzte sich die Union – unterstützt von Partnern unter den OECD-Staaten (wie Korea und Japan) – schließlich erfolgreich für die Übernahme der Singapur-Themen ein.⁶⁶ Diese Agendasetzungsleistung der Europäischen Union ist insofern bemerkenswert, als die Vereinigten Staaten weitaus weniger Interesse an einer Inklusion von bestimmten Singapur-Themen (wie unter anderem Handel und Wettbewerb) in die Verhandlungsagenda hegten und Vorbehalte von Seiten der Schwellen- und Entwicklungsländer gegenüber möglichen, aus dem Singapur-Set resultierenden Verpflichtungen bestanden.⁶⁷ Die Führungsfunktion der Europäischen Union geriet jedoch bereits auf der Konferenz von Cancún (2003) unter Druck, als sich die Union – unterstützt von Japan und Korea – gegenüber dem Status-quo-bezogenen Schwellen- und Entwicklungsländerbündnis der sogenannten Kerngruppe⁶⁸ (unter der Führung Indiens, Brasiliens und Malaysias) nicht mit der Notwendigkeit einer Bündelung der Singapur-Themen durchsetzen konnte und diesbezüglich ebenfalls keine ausreichende Unterstützung von Verhandlungspartnern wie den Vereinigten Staaten erhielt. Damit zeigte sich, dass die Union selbst unter Einschluss relevanter Wirtschaftsnationen (wie Japan) eine Agendasetzungsrolle gegen die führenden Entwicklungsländer und die USA kaum aufrechterhalten kann. Mit weiteren Akteuren wie den USA beziehungsweise den Verhandlungsführern der G20+ stimmte die Union schließlich einer verkleinerten Singapur-Agenda zu, die eine Beschränkung der Verhandlungen auf das am wenigsten kontroverse Thema Handelserleichterung (‘trade facilitation’) vorsah. Dazu wurde Mitte des Jahres 2004 die Verhandlungsgruppe Handelserleichterung gegründet, deren Verhandlungsmandat sich insbesondere auf die Artikel V, VII und X GATT-Vertrag bezieht.⁶⁹

In diesem Rahmen wurden in der Folgezeit jedoch Fortschritte erzielt. So stellte 2005 der Bericht der Verhandlungsgruppe den einzigen Teil der Vorschläge für die Hongkonger Konferenz dar, der von den Ministern im Konsens gewürdigt wurde.⁷⁰ Dieser Teilerfolg im Rahmen der ansonsten als gescheitert anzusehenden Hongkong-Konferenz ist nach Ansicht von Teilnehmern in besonderer Weise der Europäischen Union zuzuschreiben, die sich in den Singapur-Verhandlungen nicht allein als Initiator und Gründungsakteur der liberalisierungsfreundlichen Colorado-Gruppe zur Verfügung stellte, sondern in den Verhandlungen ein dauerhaftes Engagement demonstrierte. Die Union trat in hohem Maße als Geber von Expertise und als Geber finanzieller Hilfe im Rahmen der eingerichteten Fonds

66 Nora Neufeld: Trade Facilitation Negotiations in the Context of the Doha Round – The Role of the European Union, in: Rainer Hofmann/Gabriele Tondl (Hrsg.): *The European Union and the WTO Doha Round*, Baden-Baden 2007, S. 126.

67 Kessie: *Doha Development Agenda*, 2007, S. 88.

68 Zu der Arbeit der Kerngruppe (aus Sicht der Entwicklungsländer) vergleiche auch Shashank Priya: *Trade Facilitation: A Brief Negotiating History*, eSocialSciences: Working Paper 3/2007, S. 4. Die Kerngruppe ging im Wesentlichen davon aus, dass die Inklusion von neuen WTO-Obligationen Rückwirkungen auf die Innenpolitik der Entwicklungsländer hätte und für diese nur kompliziert zu implementieren sei. Hinter der Positionierung können starke protektionistische Interessen vermutet werden.

69 Kessie: *Doha Development Agenda*, 2007, S. 98.

70 Ebenda, S. 115; und World Trade Organization: *Hong Kong Ministerial Declaration*, Dok. WT/MIN(05)/DEC, § 33 und Annex E.

zur Identifizierung der spezifischen Bedürfnisse der Entwicklungsländer in Erscheinung,⁷¹ unterbreitete Vorschläge zu Reformen der drei zuvor genannten Artikel⁷² und zeichnete sich bezüglich der eingenommenen Positionen durch ein hohes Maß an Kontinuität und Stabilität in den Verhandlungen aus.⁷³ Das große Engagement der Union⁷⁴ kommt in der hohen Zahl an (Verhandlungs-)Entwürfen zum Ausdruck. Circa ein Drittel der Vorschläge geht ganz oder teilweise auf die Europäische Union zurück, was eine weit höhere Anzahl als bei den Vereinigten Staaten oder weiteren Akteuren ist.⁷⁵ Die Intensität ihres Engagements wird insbesondere durch die Tatsache deutlich, dass sowohl der Resolutionsentwurf zur Handelserleichterung als auch das Agreement on Trade Facilitation der Bali-Erklärung in den entsprechenden Art. 6, 7 und 10 dem Wortlaut der europäischen Entwürfe folgen.⁷⁶ Obwohl in quantitativer Weise weitere Parteien – wie die USA und Uruguay, Australien, Kanada sowie eine um China, Japan und Norwegen konstituierte Gruppe – den Verhandlungstext ebenfalls prägten beziehungsweise Vorarbeit zu den entsprechenden Artikeln leisteten, kann der Beitrag der Union zu den Vereinbarungen als essenziell angesehen werden.⁷⁷ Schlussendlich gelang es 2013, Handelserleichterungen als Teil des Bali-Pakets in einen (in der Zukunft) rechtsgebundenen Kontext einzubetten. Die Annahme des Agreements im November 2014 kann folglich als eine der großen Leistungen der Union in den Doha- beziehungsweise Bali-Verhandlungen gewertet werden.

Entwicklung

Der Sachbereich Entwicklung steht seit der Uruguay-Runde, speziell jedoch in der Doha-Runde, die auch als Doha-Entwicklungsrunde bezeichnet wird, der Namensgebung nach im Vordergrund und macht – gemäß der Ministererklärung von Doha – das „Herzstück“ der Verhandlungen aus.⁷⁸ Entwicklungsfragen wurden im Rahmen der Doha-Runde als Querschnittsfragen behandelt.⁷⁹ Darüber hinaus existiert jedoch das handelsbezogene Segment ‚Aid for Trade‘ als spezifisch entwicklungspolitisches Themenfeld.

Im Bereich ‚Aid for Trade‘, der die Finanzierung von Maßnahmen zur Verbesserung der Handelsmöglichkeiten der Entwicklungsländer und im Kernbereich die handelsbezogenen Hilfen (‚trade related assistance‘) umfasst, betonte die Europäische Union bereits zu einem frühen Zeitpunkt der Verhandlungen (ab 1999) die Relevanz von Technischen-Assistenz-

71 Übersicht auf World Trade Organization: Trade Facilitation News Archive, abrufbar unter: http://www.wto.org/english/news_e/archive_e/fac_arc_e.htm (letzter Zugriff: 11.6.2015). Allein im Jahre 2013 stellte die Union über 400 Millionen Euro für die Fonds zur Verfügung.

72 Siehe hierzu auch die entsprechende Kompilation unter World Trade Organization: Trade Facilitation, abrufbar unter: http://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm (letzter Zugriff: 11.6.2015).

73 Neufeld: Trade Facilitation Negotiations, 2007, S. 129.

74 In den entsprechenden Verhandlungen befasste sich die Europäische Union insbesondere mit den Themenfeldern a) Gebühren und Kosten in Zusammenhang mit Importen und Exporten, b) Sachbearbeitung im Vorfeld von Importen und c) import- und exportbezogene Formalitäten und Regularien.

75 So wurden von den insgesamt 182 Vorschlägen von Nationalstaaten beziehungsweise Gruppen 52 von der Europäischen Union und 31 von den USA eingebracht. Vgl. WTO: WTO Documents Online, abrufbar unter: <https://docs.wto.org/> (letzter Zugriff: 11.6.2015).

76 Vgl. hierzu auch World Trade Organization: Agreement on Trade Facilitation. Ministerial Decision of 7 December 2013, Dok. WT/MIN(13)/36; World Trade Organization: Draft Consolidated Negotiating Text, Dok. TN/TF/W/165/Rev. 18; und WTO-Negotiating Group on Trade Facilitation: WTO Negotiations on Trade Facilitation – Compilation of Members’ Textual Proposals, Dok. TN/TF/W/43/Rev. 19.

77 Neufeld: Trade Facilitation Negotiations, 2007, S. 129-130.

78 World Trade Organization: Ministerial Declaration adopted on 14 November 2001, Dok. WT/MIN(01)/DEC/1.

79 Siehe hierzu auch die Abschnitte zu Agrarfragen, Dienstleistungen und Singapur-Themen.

Aspekten und richtete insbesondere an die LDC Angebote hinsichtlich eines zollfreien Marktzugangs.⁸⁰ Nach der (erfolgreichen) Übernahme der zuvor genannten Arbeitsaufträge in die Doha-Ministererklärung demonstrierte die Union ihr hohes Engagement bezüglich der Technischen-Assistenz-Dimension insbesondere in ihrem in absoluten Zahlen hohen finanziellen Engagement. So wurde nach der Doha-Erklärung 2002 auf Betreiben der Union der Doha Development Agenda Global Trust Fund für technische Assistenzaufgaben gegründet, der – ausgerüstet mit einem jährlichen Budget von 30 Millionen Schweizer Franken (entsprechend circa 29 Millionen Euro) – zu zwei Dritteln von der Union und deren Mitgliedstaaten finanziert wird.⁸¹ Nachdem der Umfang der technischen Hilfe im Rahmen der Konferenz von Hongkong (2005) nochmals erweitert wurde, entwickelte sich die Union zusammen mit ihren Mitgliedstaaten zu dem weltweit größten Geber von Aid-for-Trade-Leistungen mit circa 10 Milliarden Euro (rund 32 Prozent der gesamt geleisteten Hilfe) im Jahre 2011.⁸² Die größten einzelstaatlichen Geber waren Japan (mit 7,9 Milliarden US-Dollar), Deutschland (mit 3,7 Milliarden US-Dollar) und die USA (mit 3,6 Milliarden US-Dollar).⁸³ Im Kernbereich der Aid-for-Trade-Maßnahmen – der handelsbezogenen Hilfen (bestehend aus den Dimensionen Handelspolitik und Regulierung, Handelsentwicklung und Handelsbedürfnisse) – lag der Anteil der Europäischen Union (zusammen mit den EU-Mitgliedstaaten) im Jahre 2011 sogar bei circa 71 Prozent⁸⁴ (rund 2,823 Millionen Euro). Mit Blick auf die Verwendung der Aid-for-Trade-Mittel weisen die Präferenzen der Mitgliedstaaten auf eine Konzentration der Gelder in Afrika (36 Prozent) und Asien (17 Prozent) hin.⁸⁵ In dieser Allokation wird eine Abhängigkeit von den Geberinteressen beziehungsweise eine Fokussierung auf rentable beziehungsweise an die europäischen Staaten angeschlossene Regionen offenbar. Hiermit korreliert auch ein relativer Niedergang der für die LDC (von 31 Prozent in 2005 auf 19 Prozent in 2011) beziehungsweise AKP-Staaten aufgewendeten Mittel (von 44 Prozent in 2005 auf 35 Prozent in 2011).⁸⁶ Eine (zu) starke Fokussierung auf primär für Industrienationen relevante Themenbereiche wie Handelserleichterung, für die nur circa 3 Prozent der aufgewendeten Aid-for-Trade-Mittel ausgegeben werden, kann hingegen nicht festgestellt werden.⁸⁷

Für die Position der Europäischen Union im Entwicklungsbereich der WTO gilt somit der Befund eines Akteurs, der im internationalen Vergleich eine unangefochtene Rolle hinsichtlich der Bereitstellung von finanziellen Ressourcen ausübt. Wenngleich das Engagement und das Leistungsprofil der Union im internationalen Vergleich somit ausgesprochen hoch sind, stellt sich – angesichts konträrer Politikgestaltung in weiteren WTO-Politikfeldern (wie Protektionismus in der Agrarpolitik oder überdurchschnittlich hohe Zölle in NAMA-Bereichen, die für Entwicklungsländer von besonderer Bedeutung sind) – jedoch

80 Jean Charles Van Eeckhaute: Prospects for the Doha Development Agenda – An EU Perspective, in: Rainer Hofmann/Gabriele Tondl (Hrsg.): *The European Union and the WTO Doha Round*, Baden-Baden 2007, S. 49-62, hier S. 59.

81 Poletti: *European Union*, 2012, S. 129; und World Trade Organization: *Financing of TRTA*, abrufbar unter: http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/teccop_e/financing_trta_e.htm (letzter Zugriff: 11.6.2015).

82 Vgl. hierzu Europäische Kommission: *Aid for Trade Report 2013*, SWD(2013) 273, S. 1, 14-15.

83 Vgl. World Trade Organization/Organization for Economic Co-operation and Development: *Aid for Trade at a Glance 2013*, S. 74-75, abrufbar unter: http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/aid4trade13_e.pdf (letzter Zugriff: 22.6.2015).

84 Ebenda, S. 13, 29.

85 Ebenda, S. 17.

86 Ebenda.

87 So Poletti: *European Union*, 2012, S. 130-131.

die (kritische) Frage nach dem Stellenwert beziehungsweise dem tatsächlichen Interesse, das die Europäische Union (vielmehr: deren Mitgliedstaaten) dem Bereich entgegenbringt.

Die EU in der Doha-Runde: Hohes (Liberalisierungs-)Engagement, moderater Erfolg

Hinsichtlich der Betrachtung der Rolle der Union in den untersuchten Politikbereichen – Agrarverhandlungen, Industriegüter, Dienstleistungen, Singapur-Themen und Entwicklung – wird deutlich, dass es der Europäischen Union in sämtlichen diskutierten Teilbereichen gelang, die Agenda maßgeblich mitzubestimmen. Dies ist in der Regel auch mit einem starken Liberalisierungsanspruch verbunden, insbesondere bei Industriegütern, Dienstleistungen und den Singapur-Themen, etwas weniger bei den Entwicklungsfragen und zu einem späteren Zeitpunkt partiell auch bei den Agrarfragen. Tabelle 3 gibt einen Überblick.

Tabelle 3: Engagement und Leistungen der Europäischen Union hinsichtlich der untersuchten Politikbereiche

	Agenda-Setzung	Liberalisierungsanspruch	Interesse	Erfolg
Agrarverhandlungen	++	+	+	+ (Bali-Paket)
Industriegüter	++	++	++	-
Dienstleistungen	++	++	++	-
Singapur-Themen	++	++	++	+ (nur Handelserleichterung)
Entwicklung	++	+ (Einbezug von Entwicklungsländern in die Weltwirtschaft)	+	+ (Bali-Paket)

Legende: ++ starkes Interesse/Engagement; + moderates Interesse/Engagement/Erfolg; – kaum Interesse/Erfolg.

Quelle: Eigene Darstellung.

Ein ambivalenterer Befund ergibt sich jedoch mit Blick auf den Erfolg der getätigten Maßnahmen. Hierbei wird deutlich, dass die Europäische Union in zwei von vier Themenfeldern, die für sie von hohem Interesse waren – Industriegüter sowie Dienstleistungen – keinen Erfolg im Rahmen der Doha-Verhandlungen erzielen konnte. Bei zwei weiteren Themenfeldern von Relevanz für die Europäer – Singapur-Themen sowie der Abschluss der Verhandlungsrunde – konnten innerhalb des Bali-Pakets (unter der Maßgabe einer baldigen Ratifikation) Teilfortschritte erzielt werden. Im Vergleich hierzu erhöhten sich die Realisierungschancen (zumindest bezogen auf das Bali-Paket) für Themenfelder, die – wie Agrarpolitik und Entwicklung – kaum primäre Interessengegenstände der Union darstellten, aber jenen der Entwicklungsländer entsprachen, die ihrerseits mittlerweile die Mehrheit der Mitglieder der WTO konstituieren. Dies weist auf eine Einflussverschiebung im Rahmen der WTO zu den Schwellenländern hin. Zugleich spielten jedoch auch andere Faktoren eine Rolle für den Verhandlungsverlauf und das Ergebnis: So behielten – selbst unter dem Druck der Schwellenländer – die USA und die Europäische Union in der Regel eigene Positionen im Prozess bei, die sich in den Doha-Verhandlungen selten angingen. Diese Kohärenz wäre wahrscheinlich notwendig gewesen, um zumindest einige Themenfelder einer Lösung zuzuführen. Ihr Fehlen ist auf europäischer wie amerikanischer Seite Aus-

druck einflussreicher innenpolitischer Interessen. Diese animierten die Kommission zum Teil zu nicht erfolversprechenden Strategien in den WTO-Verhandlungen (Bündelung von Singapur-Themen, initiale Ablehnung von substanziellen Liberalisierungsvorhaben im Agrarbereich etc.). Da der geringe Ertrag der Doha-Runde auf Dauer für die Union nicht attraktiv genug sein wird, ist für die Zukunft von einer verstärkten Suche der Union nach Alternativen im regionalen beziehungsweise transregionalen Rahmen auszugehen. Die nach der Konferenz von Genf (2008) eingesetzten Verhandlungen zur TTIP legen Zeugnis von diesem Trend ab.