

## Das Bali-Paket der WTO. Kehrt der Handelsmulti- lateralismus zurück?

Noemi Gal-Or

**Im Dezember 2013 beschloss die Welthandelsorganisation (WTO) auf ihrer 9. Ministerkonferenz in Indonesien das Bali-Paket. Als erstes WTO-Abkommen seit 18 Jahren hat es Hoffnungen auf ein Wiederaufleben des Handelsmultilateralismus geweckt. Die folgende Analyse zeigt die wesentlichen Interpretationslinien des Bali-Pakets und benennt die wahrscheinlichen Auswirkungen auf betroffene Interessengruppen und auf die gegenwärtige Weltwirtschaftsagenda. Sie bewertet die Errungenschaften der Bali-Erklärung und berücksichtigt dabei die zentripetalen und zentrifugalen Kräfte, die auf ein multilaterales Weltwirtschaftssystem einwirken.**

### Das Bali-Paket der WTO

An ihrem zehnten Geburtstag 2005 schien die WTO noch in der Lage, die Weltwirtschaft zu weiterem Wachstum zu führen. Mit der Doha-Entwicklungsagenda hatte sie die Richtung vorgegeben: Die ärmsten Entwicklungsländer (LDCs) sollten endlich aus ihrem Dilemma befreit und widerstreitende Interessen beim Marktzugang agrarischer und nicht-agrarischer Güter, bei Entwicklung und den „Singapur-Themen“ (Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen, Handelserleichterungen, Handel und Investitionen sowie Handel und Wettbewerb) miteinander versöhnt werden. Im folgenden Jahrzehnt erreichte die Doha-„Runde“ kaum mehr als sich um sich selbst zu drehen – wie ein Hund, der seinem Schwanz nachjagt. Obwohl ihr Streitbeilegungsverfahren weiterhin hoch gelobt wurde, war die WTO 2013 als Hauptweg zur Aushandlung von Handelsabkommen von bilateralen, regionalen und plurilateralen Handelsabkommen und einem daraus entste-

henden Netz von Vereinbarungen überholt worden. Diese Entwicklung stand in starkem Kontrast zum Ziel der WTO, Handel durch Multilateralismus zu fördern und die Kohärenz eines sich liberalisierenden globalen Handelssystems zu unterstützen.

Wer den Niedergang der WTO beklagt, sollte sich daran erinnern, dass 2004 der sogenannte Sutherland Report von der WTO veröffentlicht wurde. Unter dem Titel „The Future of the WTO: Addressing Institutional Challenges in the New Millennium“ warnte der Bericht vor einer gefährlichen Täuschung: „Der Prozess der Globalisierung und die Rolle der WTO [werden] weithin missverstanden“ (S. 79). Tatsächlich sagte er voraus, was heute als unangebrachte Erwartung gegenüber der Organisation erscheint. Vor zehn Jahren war die WTO, wie es der Sutherland Report formulierte, unbestreitbar „der dramatischste Fortschritt in multilateraler Politik seit den 1940er Jahren“ (S. 79). Im Dezember 2013 hingegen überraschte es nicht mehr, dass EU-Handelskommissar Karel de Gucht das vergangene Jahrzehnt als „die Finsternis der multilateralen Ära“ (Asia Times, 13. Dezember 2013) bezeichnete und Al Jazeera das bevorstehende Ministertreffen in Bali zur „allerletzten Chance, das globale Handelssystem zu retten“ erklärte (3. Dezember 2013). Kann das Bali-Paket vor diesem Hintergrund die WTO retten?

Obschon rechtsverbindlich, handelt es sich bei (dem überarbeiteten Entwurf) der Bali-Ministererklärung vom 7. Dezember 2013 um ein Abkommen, das erst zum Abschluss gebracht werden muss. Die Details werden im Laufe des Jahres 2014 ausgearbeitet, das Abkommen wird voraussichtlich nicht vor 2016 in Kraft treten. Es markiert mit seinen von den 159 Mitgliedern der Ministerkonferenz angenommenen Entscheidungen

und Erklärungen sowohl das erste WTO-Abkommen seit 18 Jahren als auch Fortschritte bei der Doha-Entwicklungsagenda. Es ist auch die erste Errungenschaft des neuen WTO-Generaldirektors Roberto Azevêdo.

Die wesentlichen Punkte der Vereinbarung bestehen aus

1. dem vorläufigen Schutz von nationalen Ernährungssicherungsprogrammen in Entwicklungsländern durch die Vorratshaltung von Getreide, um den Armen zu helfen;
2. der Einrichtung eines Überwachungsmechanismus, um die Bestimmungen zur differenzierten Sonderbehandlung von Entwicklungsländern zu überprüfen und zu stärken, sowie spezielle Maßnahmen zur Unterstützung der Exporte von LDCs in Industrieländer; und
3. einem Übereinkommen über eine Reihe von Maßnahmen zur Beschleunigung der Zollabfertigung, darunter die Verbesserung der Transparenz, indem die Vertragsparteien zur Veröffentlichung ihrer Zollvorschriften verpflichtet werden.

So bescheiden das Bali-Paket ist – es wird geschätzt, dass mit ihm der Welthandel um eine Billion US-Dollar wachsen wird. Roberto Azevêdo, der das Bali-Paket als Zeichen für die Wiederbelebung des multilateralen Handelssystems betrachtet, erkennt gleichzeitig an, dass die Organisation in einer multipolaren Welt weiterhin neben anderen regionalen und bilateralen Handelssystemen bestehen und diese ergänzen wird.

---

### Antworten auf unterschiedliche Interessen

Wenn, wie Roberto Azevêdo Anfang 2014 erinnerte, „die Zukunft des multilateralen Handelssystems [d.h. die WTO] auf dem Spiel stand“, dann war das Bali-Paket für die WTO der Phönix aus der Asche. Aus dieser Perspektive hätte sogar schon ein bescheideneres Abkommen ausgereicht, um die internationale Organisation wieder auf Kurs zu bringen. Wie der Generaldirektor mehrfach unterstrichen hat, steht Bali genau dafür: Die WTO hat endlich einen neuen Ansatz gefunden, ihr Räderwerk in Gang zu bringen und gleichzeitig an ihrer ursprünglichen Agenda festzuhalten.

In Bali wurde – in einer Demonstration von Flexibilität – unterschiedlichen und widerstreitenden Interessen der Mitgliedstaaten und regionalen Gruppierungen, die üblicherweise dem Multilateralismus im Weg stehen, teilweise Rechnung getragen. Am aussagekräftigsten war Indiens Beharren auf seine Ernährungssicherungsmaßnahmen und sein Erfolg darin, die Toleranz der USA gegenüber diesen protektionistischen Maßnahmen in den kommenden vier Jahren zu sichern. Die vereinbarten Bestimmungen zur Ernährungssicherung, die für alle Entwicklungsländer gleichermaßen gelten, veranschaulichen, wie die Interessen eines Schwellenlandes in bestimmten Themengebieten gegen die eines Industrielandes ausgespielt werden. Während die Industrieländer

einwilligten, stand ihre Zustimmung unter Vorbehalt. Denn die Vereinbarung lässt wenig Spielraum für Entwicklungsländer, insofern die Vergleichszahlen aus dem Jahr 1988 stammen und diese über die aktuellen Verhältnisse in der Ernährungssicherung nichts aussagen.

Auf dem Bali-Ministertreffen machten die regionalen Blöcke deutlich, dass sie ein multilaterales Versprechen auf einen bescheidenen weltwirtschaftlichen Fortschritt einer unbekannteren Alternative vorziehen. Lateinamerikas letztendliche Einwilligung, die erst dadurch möglich wurde, dass Kuba nicht weiter auf einer Verurteilung des US-Embargos beharrte, ist ein Beispiel; ein anderes ist Panamas Entgegenkommen gegenüber europäischen Forderungen, nicht länger auf dem zusätzlichen verpflichtenden Einsatz von Zollagenten zu bestehen. Die EU konnte auch bei Handelserleichterungen, auf die sie lange gedrängt hatte, Vorteile verbuchen (und erinnerte dabei nebenbei die Schwellenländer, besonders Russland, an ihre internationalen Verpflichtungen bei der Transitfreiheit, z.B. bei russischem Gas). Der BRIC(S)-Club mit dem brasilianischen WTO-Generaldirektor als „Repräsentanten“ schaffte es, sein in Pretoria gegebenes Versprechen einzuhalten, bei der Ernährungssicherung zusammenzuarbeiten.

---

### Ungleichheit und Multipolarität

Die derzeit zentralen wirtschaftlichen Themen können unter zwei Überschriften gefasst werden: wirtschaftliche (Un-)Gleichheit und die Politik der Multipolarität. Wirtschaftliche Ungleichheit zwischen souveränen Staaten (im Unterschied zu, aber nicht ohne Bezug zu wirtschaftlicher Ungleichheit innerhalb von Staaten) ist eine schwelende, chronische internationale Malaise. Die Kluft zwischen Arm und Reich, zwischen Armen und Ärmsten, stand bereits im Fokus der Doha-Entwicklungsagenda und sollte von der Ministerrunde in Bali in Angriff genommen werden. In dieser Hinsicht hat die mehrschichtige Mitgliedschaft der WTO (einzelne Staaten, regionale Gruppierungen und Interessengruppen) ein asymmetrisches Ergebnis hervorgebracht: Die Industrieländer sind einmal mehr als Sieger hervorgegangen, während die Entwicklungs- und die ärmsten Länder sich auf ein unvollständiges Geschäft einlassen mussten, das eher auf Versprechungen als auf konkreten und unmittelbaren Ergebnissen beruht. Afrikanische Staaten, die daran interessiert waren, Vorteile in der Landwirtschaft, der Wettbewerbsfähigkeit der Baumwollindustrie, eine Vorzugsbehandlung bei Dienstleistern und Ursprungsregeln sowie Zugang zu den Märkten der Industrieländer zu erzielen, mussten feststellen, dass die wenigen Fragen der Doha-Entwicklungsagenda, die schließlich geklärt wurden, bloße Ankündigungen waren, „nach besten Kräften“ zu handeln. Dazu gehört auch das Versprechen der Industrieländer Gegenleistungen zu erbringen, nämlich zu reduzieren, was nach Exportsubventionen aussieht, z.B. durch die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) und die US-amerikanischen Agrarsubventionen. Angesichts der Ergebnisse für die Industrieländer und deren Versagen, ihre Verspre-

chungen der Ministererklärung von Hongkong 2005 einzuhalten, mögen die Bali-Versprechen hohl klingen. Aber selbst wenn sich das Bali-Paket materialisiert, wird die allgemeine Senkung der Zölle nicht ausreichen, die Wettbewerbsfähigkeit der Länder zu verbessern, die ohnehin nicht viel zu bieten haben.

Wie oben erwähnt war die Ernährungssicherung ein zentrales Anliegen der Schwellen-, Entwicklungs- und der ärmsten Länder. Der Kompromiss, der die Ernährungssicherung für die Armen und Bedürftigen in Form des Bali-Interims-Mechanismus erleichtern soll, enthält jedoch viele Auflagen an Ankündigungen und Gewährleistungen, die die (im Vergleich zu anderen Bali-Versprechungen) wesentliche Errungenschaft verwässern könnten. Die Bereitschaft der EU, Entwicklungsländer bei der Umsetzung des Abkommens zu Handelserleichterungen zu unterstützen, indem sie 400 Millionen Euro über fünf Jahre bereitstellt, erfüllt den Bedarf ebenso wenig wie die Weltbank- und OECD-Unterstützung.

Die Industrieländer waren darauf bedacht, ihren Zugang zu den Märkten der Entwicklungs- und ärmsten Länder zu vereinfachen, indem sie Handelserleichterungen durch den Abbau von Bürokratie bei der Zollabfertigung in den Vordergrund stellten. An vorderster Stelle des Bali-Pakets steht das Abkommen über Handelserleichterungen, das einen konkreten Schritt in diese Richtung bedeutet und von den Multinationalen Konzernen begrüßt wird. Obwohl es vor allem im Interesse der Industrieländer liegt, wird das Abkommen auch Entwicklungs- und ärmsten Ländern nutzen, die attraktiver für ausländische Investitionen werden. Gleichzeitig wird es die Exportformalitäten für ihre eigenen kleinen und mittelständischen Unternehmen vereinfachen; es wird deshalb von vielen dieser Länder, vor allem den Binnenländern, begrüßt. Die Umsetzung des Abkommens ist entscheidend: Geschieht sie zu langsam, werden sich dieselben Länder vor die unwillkommene Alternative gestellt sehen, beim WTO-Streitbeilegungsgremium vorstellig zu werden. Wie es derzeit aussieht, ist ein erster Schritt in Richtung Umsetzung mit der Wahl des philippinischen Botschafters Esteban B. Conejos Jr. zum Vorsitzenden des Vorbereitungsausschusses für Handelserleichterungen am 31. Januar 2014 getan worden.

Die Sorge, die multipolare Weltordnung könne den Handelsmultilateralismus untergraben und damit das globale Handelssystem destabilisieren, hat alle in Bali Anwesenden belastet. Zumindest vorübergehend hat die Verwobenheit der globalen Wirtschaft die politische Engstirnigkeit übertrumpft, da die Regierungen erkannten, dass es kaum eine andere Wahl gibt, als der WTO und dem multilateralen Handelsregime wieder Leben einzuhauchen, indem sie die Doha-Runde am Leben erhalten. Bali zeigt, dass schwache Inhalte durch Einfallsreichtum beim Verfahren ausgeglichen werden können. Von Beginn an waren die Erwartungen an das Ministertreffen recht zurückhaltend. Einen Prozess zu gestalten, in dem ein Konsens über eine begrenzte Anzahl von Zielen erreicht werden konnte, erwies sich als guter Strategiewechsel – zumindest für die kurze Zeit, die nötig war, die technischen Details des Bali-Pakets auszuar-

beiten. Auch durch die Neueinteilung der Teilnehmer in verschiedene kleine Arbeitsgruppen wurde eine Abkehr von den vorgegangenen „Club“-Konstellationen und den entsprechenden Mentalitäten erreicht. Infolgedessen wurde die Dynamik des Prozesses eher durch die selektive Sensibilität der Mitglieder gegenüber bestimmten Fragen als durch ihre wirtschaftliche Macht bestimmt; dies hielt die Treffen offen und bedeutete einen Wandel im Hinblick auf Transparenz und Inklusion – zwei Aspekte, für deren Fehlen die WTO immer wieder kritisiert worden war. Am Rande des Scheiterns also rüttelte die Änderung des Verhandlungsprozesses den guten Willen von „jedermann“ (so der WTO-Generaldirektor) wach. Tatsächlich unterlag die Multipolarität dem Multilateralismus – oder etwa nicht?

---

## Das Wiederaufleben des Handelsmultilateralismus?

Es können drei allgemeine, wenn auch durchaus gemischte Reaktionen auf das Bali-Paket skizziert werden. Eine vor allem auf den Reaktionen der Entwicklungsländer basierende Auslegung konzentriert sich auf die Mängel bei Fragen der Gleichheit und Entwicklung. Eine andere Sicht, die vor allem die Perspektive der Industrieländer reflektiert, lenkt die Aufmerksamkeit auf Balis Erfolg, die multipolaren Kräfte einzuhegen, die den Multikulturalismus zerstören könnten. Eine dritte, vor allem Chinas und vielleicht Russlands Sichtweise, begegnet dem Bali-Paket mit Gleichmut.

WTO-Mitglieder, die mega-regionale Verhandlungen wie die Transpazifische strategische wirtschaftliche Partnerschaft (TPP) und die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) führen, scheinen sich an dem langsamen multilateralen Prozess ebenso wenig gestört zu haben wie Länder in anderen Konstellationen, etwa die BRIC(S) und die mächtigsten Ökonomien (China oder die USA), die zusätzliche Handelsmöglichkeiten entwickeln. Das Bali-Paket scheint ihnen allen zu passen, da es das Handelsregime ein wenig über dem gegenwärtigen operativen Niveau absichert und sie zugleich befähigt, zusätzliche Agenden zu verfolgen. Tatsächlich ist das Bali-Paket nach Meinung einiger Experten kaum mehr als das notwendige Zeichen, der WTO in ihrer Rolle als globalem Streitschlichter in Handelsfragen weiterhin ausreichende Glaubwürdigkeit zu geben.

Während die WTO die größte Anzahl an Staaten zusammenbringt, haben Untergruppen gleichzeitig neue Wege erschlossen. Die US-Europäische TTIP, die Transpazifische Partnerschaft, von der erwartet wird, „das Abkommen des 21. Jahrhunderts“ zu werden, und die unter den Mitgliedern des Verbandes Südostasiatischer Nationen (ASEAN) und ihren Freihandelspartnern (inklusive China) ausgehandelte Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) – alle sind potenziell schwerwichtige regionale/plurilaterale Handelsallianzen von bislang unerreichter Handelsdimension. An Verhandlungen über ein plurilaterales Abkommen zum Handel

mit Dienstleistungen (TISA) beteiligen sich 24 Staaten (einschließlich der EU und Taiwan), deren Ökonomien 70 Prozent des weltweiten Handels mit Dienstleistungen abwickeln und die sich aussuchen können, ob sie sich in den WTO-Prozess integrieren oder nicht. Auch das plurilaterale Anti-Produktpiraterie-Handelsabkommen (ACTA) wurde bislang von neun (überwiegend) entwickelten Ländern sowie der EU und 22 Mitgliedstaaten unterzeichnet (das Europäische Parlament lehnte die Ratifizierung jedoch ab). Jedes dieser Abkommen umfasst unterschiedliche Gegenstände, Ziele (Freihandel oder andere Ziele), Mitglieder, politische Interessen etc. Es gibt deshalb Befürchtungen, dass die Kohärenz des globalen Handelssystems untergraben werden könnte. Wo Streitigkeiten außerhalb des Bereiches der WTO-Verfahren auftreten, könnte eine widersprüchliche Rechtsprechung diese Tendenz noch verstärken. Die Zunahme bilateraler Handelsabkommen, regionaler Vereinbarungen und plurilateraler Konventionen könnte deshalb nicht nur den Multilateralismus, sondern auch den egalitären Aspekt der Entwicklungsagenda zu einer Nebensache machen.

Obwohl kleine Ökonomien an diesen Projekten beteiligt sind, ist die Gruppe der Entwicklungsländer stärker fragmentiert als die der Industrieländer. In Bali sah sich die Entwicklungswelt in verschiedene Gruppierungen geteilt: die großen Schwellenmärkte von Brasilien, Indien, China und Südafrika sowie die russische Petro-Ökonomie; jene, die ihnen wirtschaftlich folgen, z.B. Indonesien, der Gastgeber des Treffens; und die kleineren Entwicklungsökonomien sowie die ärmsten Länder. In diesem sehr ungleichen Umfeld wurden in den von den Großmächten geführten Verhandlungen die kleineren Länder oft marginalisiert.

## Ausblick

Keine Kristallkugel kann darüber Auskunft geben, ob die WTO mit dem Bali-Paket dauerhaft wieder im Spiel sein wird. Globaler Multilateralismus ist noch nie der einzig gangbare Weg gewesen. Letztlich sind regionale Verhandlungen, wenn auch nicht global, doch zumindest multilateral. Plurilaterale Abkommen sind zwar ebenfalls nicht global, können aber in Teilen multilateral verhandelt werden. Die WTO selbst ist auf die plurilateralen Vereinbarungen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) gefolgt. Tatsächlich hat der Verhandlungsprozess von Bali den traditionellen Multilateralismus zugunsten einiger plurilateraler Elemente kompromittiert. Dies geschah, weil der neue WTO-Verhandlungsansatz mit den großen Runden brach und sich stattdessen auf begrenzte Fragen konzentrierte und diese unabhängig angeht – diesmal als Teil der Doha-Run-

de und ihrer Agenda. Selbst wenn dies zu Zusatzartikeln zum WTO-Abkommen statt zur Verpflichtung auf ein „einziges Unternehmen“ führt (wie es die WTO durch die Einführung eines neuen Abkommens zur Handelserleichterung in Annex 1A umsetzen wird), werden die Mitglieder das Abkommen zu Handelserleichterungen immer noch ratifizieren müssen. Und weil einige zögern werden, wird das Abkommen tatsächlich plurilateral sein und erst nachfolgend „multilateralisiert“ werden.

Unabhängig von Prozess, Mitgliedschaft und Zielen haben die dem Welthandelsregime zugrundeliegenden Prinzipien, die in der WTO/dem GATT enthalten waren und mit ihm „standardisiert“ wurden, lange Zeit als Argument gegen jene gedient, die eine nicht globale Handelsliberalisierung als Alternative ins Spiel bringen. Man sollte sich jedoch daran erinnern, dass die WTO im Vergleich zu den meisten anderen Abkommen (außer der EU) eine Organisation ist. Als zweiter und erfolgreicher Versuch nach der gescheiterten Konferenz von Havanna 1947/48, die die Internationale Handelsorganisation schaffen sollte, ist sie zum Sinnbild der Handelszusammenarbeit geworden. Sie steht für mehr als eine Reihe aus Vernunftgründen geschlossener Abkommen wirtschaftlicher Großmächte; sie wurde, zumindest teilweise, von einer Nachkriegsideologie bestimmt, die eine beruhigende Dauerhaftigkeit ausstrahlt. Sie ist zu bedeutsam, um sie scheitern zu lassen. In einer interdependenten Weltwirtschaft kann es daher ausreichen, dass das Bali-Paket die WTO vorläufig stärkt und sei es nur als Referenz für andere Nicht-WTO-Abkommen. Vielleicht lehrt uns das komplizierte Netz bilateraler, regionaler und plurilateraler Überschneidungen, dass die Zwänge einer globalisierten Wirtschaft die verschiedenen Akteure wie in einer Pendelbewegung immer wieder zusammenbringen, um im Rahmen der WTO für eine weitere „Rettungsaktion“ zusammenzuarbeiten. Möglicherweise sind gelegentlich multilaterale Korrekturen notwendig, um das instabile und irrlichternde Handelsumfeld zu beleben und seine Akteure wieder auf Kurs zu bringen. Wie immer wird es Gewinner und Verlierer geben, aber dank der Überschneidungen der verschiedenen Handelsabkommen vielleicht mit immer weniger nachteiligen Auswirkungen.

## Autorin

**Prof. Noemi Gal-Or, Ph.D, LL.B.** | Professorin für Politik und Internationales Recht am Political Science Department sowie Direktorin des Institute for Transborder Studies (ITS) an der Kwantlen Polytechnic University (Kanada). Sie ist Anwältin in Vancouver (Kanada) und derzeit Senior Fellow am Käte Hamburger Kolleg/Centre for Global Cooperation Research (KHK/CGR) an der Universität Duisburg-Essen.

## Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

**Herausgeberin**  
Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF)  
Dechenstr. 2 · D-53115 Bonn  
Tel. 0228 959 25-0 · Fax 0228 959 25-99  
sef@sef-bonn.org · www.sef-bonn.org

**Redaktion**  
Rebekka Hannes  
**Übersetzung**  
Thomas Siebold

**Design Basiskonzept**  
Pitch Black Graphic Design  
Berlin/Rotterdam  
**Gestaltung**  
Gerhard Süß-Jung

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

ISSN 2195-0873