



## Die G20 und die Zukunft des Welthandelssystems

### Zusammenfassung

Seit dem ersten Treffen der G20 auf Ebene der Staats- und Regierungschefs im November 2008 hat das Thema internationaler Handel einen festen Platz auf der Tagesordnung der G20. Dieses erste Treffen fand auf dem Höhepunkt der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise statt, die zu einem starken Einbruch des Welthandels führte. Aufgrund der Erfahrungen aus der Weltwirtschaftskrise nach 1929 und den in der Folge eingeführten protektionistischen Maßnahmen verpflichteten sich die G20, keine neuen Handels- und Investitionsbarrieren zu errichten. Auch die Zusage, die Doha-Runde der multilateralen Verhandlungen unter der Schirmherrschaft der Welthandelsorganisation (WTO) abzuschließen, gehört zum Standardrepertoire der G20-Gipfelerklärungen. Dennoch ist die Zukunft der Doha-Runde seit dem letzten Ministertreffen der WTO in Nairobi im Dezember 2015 unsicherer als je zuvor. Wichtige Mitgliedsstaaten, insbesondere die Vereinigten Staaten, befürworten den Abschluss der Doha-Runde, während zahlreiche Schwellen- und Entwicklungsländer auf ihrer Fortführung bestehen.

Die mit dem langsamen Fortschritt der Doha-Runde unzufriedenen großen Handelsmächte – allen voran die USA und die EU – konzentrieren sich immer stärker darauf, bilaterale oder regionale Handelsabkommen abzuschließen. Abkommen wie die im Februar 2016 von den USA, Japan und zehn weiteren Pazifikstaaten beschlossene Transpazifische Partnerschaft (TPP) oder das Transatlantische Freihandelsabkommen (TTIP), über das sich EU und USA momentan in Verhandlungen befinden, decken einen Großteil der weltweiten Handels- und

Investitionsströme ab und haben zum Ziel, Themen wie Investitionen, Wettbewerb und Standards zu regeln, die über die Abschaffung von Zöllen hinausgehen. Gleichzeitig werben die großen Handelsmächte für sogenannte plurilaterale Vereinbarungen über bestimmte Themen. Prominentestes Beispiel dafür ist das Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (TiSA), das außerhalb der WTO verhandelt wird. Die Rolle der WTO als zentrales Steuerungsorgan für den Welthandel wird durch diese großen regionalen und plurilateralen Handelsabkommen geschwächt. Bisher hat die Reform des Welthandelssystems bei den G20-Gipfeln nur eine untergeordnete Rolle gespielt. Die Gipfelerklärungen beinhalten lediglich vage formulierte Zusagen, das multilaterale Handelssystem zu stärken.

Die G20 sollten bezüglich der Zukunft der WTO und der Reform des Welthandelssystems eine aktivere Rolle spielen. Angesichts der zunehmenden Fragmentierung des Systems ist eine solche Reform notwendig. Gleichzeitig wollen die Vereinten Nationen (UN) die Nachhaltigkeit mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung zum Kernprinzip der weltweiten Zusammenarbeit und damit auch des internationalen Handels machen. Unter anderem wird in der Agenda 2030 ein universelles, regelbasiertes, offenes und diskriminierungsfreies multilaterales Handelssystem gefordert. Den Graben zwischen dem bestehenden internationalen Handelssystem und den in der Agenda 2030 aufgeführten Zielen zu überwinden, ist eine enorme Herausforderung, die weder die WTO noch die UN oder die Agenda 2030 alleine wirksam meistern kann. Die G20 dagegen sind ein geeignetes Forum, um genau dies zu schaffen.

Das Welthandelssystem befindet sich in einer Phase des tiefgreifenden strukturellen Wandels und der zunehmenden Fragmentierung. Während die großen Handelsmächte wie die USA und die EU mit einer ganzen Reihe megaregionaler und plurilateraler Handelsabkommen vorwärtsdrängen, gehen die Verhandlungen innerhalb der WTO bestenfalls schleppend voran. Immer deutlicher zeigen sich die Umrisslinien eines neuen, dreigliedrigen Welthandelssystems, das aus multilateralen, plurilateralen sowie bilateralen und regionalen Abkommen besteht. In diesem neuen, komplexeren System werden die Rolle der WTO, ihre Grundsätze und Verhandlungsmodelle immer mehr in Frage gestellt. Angesichts der zunehmenden Fragmentierung der weltweiten Handelsordnung sollten die G20 eine aktivere Rolle spielen, wenn es darum geht, sich für eine Reform des Welthandelssystems einzusetzen.

### Das neue, dreigliedrige Welthandelssystem

Das Profil des neu entstehenden Welthandelssystems lässt sich anhand von drei verschiedenen Governance-Ebenen beschreiben: die multilaterale Ebene, die plurilaterale Ebene sowie die bilaterale und regionale Ebene.

Obwohl die Gespräche auf *multilateraler Ebene* typischerweise im Rahmen großer Verhandlungsrunden stattfinden, zeigt dieser als „Single-Undertaking-Prinzip“ bekannte Verhandlungsansatz immer weniger Wirkung. Denn nach diesem Grundsatz wird ein Abkommen erst dann geschlossen, wenn man sich in allen Punkten einig ist. Unter den 164 Mitgliedsstaaten der WTO einen Konsens zu finden, scheint heutzutage lediglich im Hinblick auf bestimmte Themen wie Handels erleichterungen und verbesserte Zollverfahren möglich. So stellte der Abschluss des Handels erleichterungsabkommens 2013 den Anfang vom Ende dieses „Single-Undertaking“-Ansatzes dar. Die Ergebnisse der Ministerkonferenz von Nairobi machten deutlich, dass das Augenmerk der WTO zunehmend auf bestimmten Themenbereichen statt auf großen Paketlösungen liegt. So gehörte beispielsweise die Einigung über die Abschaffung weltweiter Exportsubventionen für landwirtschaftliche Erzeugnisse zu den Hauptergebnissen der Konferenz von Nairobi. Zudem wollten sich die WTO Mitglieder bemühen, Ursprungsregeln in bilateralen und regionalen Handelsabkommen so umzusetzen, dass die am wenigsten entwickelten Länder (LDC) für ihre Exporte einen höheren Anteil an Zwischenerzeugnissen aus Drittländern nutzen können. Die WTO-Länder stimmten außerdem zu, den am wenigsten entwickelten Ländern bis 2030 bevorzugten Zugang zu ihren Dienstleistungsmärkten zu gewähren. Diese Ergebnisse zeigen, dass die WTO noch immer einen angemessenen Rahmen bieten kann, um für Entwicklungsländer maßgebliche Themen zu verhandeln.

Eine weitere Folge der sinkenden Bedeutung des traditionellen Verhandlungsprinzips ist der zunehmende Stellenwert sogenannter *plurilateraler Abkommen*. Diese Abkommen werden innerhalb einer Gruppe gleichgesinnter Länder verhandelt, die in einem bestimmten Bereich ähnliche Interessen haben und deshalb bereit sind,

Maßnahmen für eine stärkere Integration zu ergreifen. Grundsätzlich lassen sich drei verschiedene Arten von plurilateralen Abkommen unterscheiden: 1) Verträge wie das kürzlich geschlossene Abkommen über Informationstechnologie (ITA), die unter Federführung der WTO verhandelt werden und von denen Nichtunterzeichnerstaaten im Rahmen des Meistbegünstigungsprinzips profitieren, laut welchem Vergünstigungen, die einem WTO-Mitglied gewährt werden, für alle Mitgliedsstaaten gelten müssen; 2) Abkommen wie das derzeit verhandelte Beschaffungsabkommen, von denen nur die Unterzeichnerstaaten profitieren; 3) Abkommen wie TiSA, die komplett außerhalb der WTO verhandelt werden und keine Meistbegünstigungsklausel für Nichtmitglieder beinhalten.

Aus Perspektive des Welthandelssystems und insbesondere für die Entwicklungsländer sind plurilaterale Verhandlungen ein zweischneidiges Schwert. Einerseits haben sie weniger Fragmentierung zur Folge als bilaterale oder regionale Abkommen, da typischerweise die wichtigsten Handelsmächte aus den jeweiligen Themenbereichen beteiligt sind. Zudem können Länder plurilateralen Verhandlungen einfacher beitreten (oder sich aus ihnen verabschieden), als dies bei bilateralen oder regionalen Abkommen der Fall ist. Andererseits werden in diesen Abkommen weitreichende Fragen verhandelt, die hauptsächlich im Interesse derjenigen Länder sind, die im entsprechenden Bereich zuerst aktiv werden. Mit den Interessen der Entwicklungsländer decken sie sich allerdings nicht unbedingt. Ferner haben Entwicklungsländer oft nicht die analytischen und administrativen Möglichkeiten, die Auswirkungen solcher Abkommen abzuschätzen, welche nicht selten Themen umfassen, die über die reine Beseitigung von Zöllen und einigen nichttarifären Hindernissen hinausgehen.

Künftig werden umfassende Abkommen über eine Vielzahl verschiedener Bereiche wahrscheinlich nur noch von kleinen Gruppen von Ländern und im Rahmen *bilateraler oder regionaler Freihandelsabkommen* eingegangen. TPP und TTIP sind Vorboten einer neuen Welle umfassender Freihandelsabkommen. In diesen neuen megaregionalen Abkommen wird eine größere Bandbreite an Themen verhandelt, die weitreichende Auswirkungen auf die nationale Politik ihrer Mitglieder haben. Dazu zählen unter anderem Investitionen, regulatorische Zusammenarbeit sowie Bestimmungen zum Umwelt- und Arbeitnehmerschutz. Es ist kein Zufall, dass es sich dabei um die Themen handelt, die Schwellen- und Entwicklungsländer im Rahmen der Doha-Runde abgelehnt haben, da sie Angst haben, ihre Wettbewerbsposition zu schwächen. Die zunehmende Bedeutung von bilateralen und regionalen Handelsabkommen birgt das Risiko, dass solche Vorschriften ohne den Einbezug der Entwicklungsländer durch die Hintertür eingeführt werden, da sie momentan komplett außerhalb der WTO verhandelt werden. Aus Perspektive der Entwicklungsländer ist der Trend zu bilateralen und regionalen Abkommen kritisch zu sehen. Unmengen von bilateralen und regionalen Abkommen machen das Welthandelssystem immer komplizierter und unübersichtlicher. Besonders für kleinere Unternehmen in

Entwicklungsländern ist es schwierig, die immer komplexeren Vorschriften zu verstehen.

Die zentrale Rolle multilateraler Handelsbestimmungen wird in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung hervorgehoben, die die Weltgemeinschaft im Jahr 2015 verabschiedet hat. Die Agenda 2030 bietet die Möglichkeit, sich dahin zu bewegen, dass bilaterale und regionale Abkommen mit den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung und eines multilateralen Handelssystems einhergehen müssen. In der Agenda 2030 wird das Thema zwar nicht in angemessener Weise erörtert (Berensmann, Berger, & Brandi, 2015), es wird aber die grundlegende Rolle des internationalen Handels für eine nachhaltige Entwicklung unterstrichen und hervorgehoben, wie wichtig es ist, kohärente neue Handelsbestimmungen zu erarbeiten, die zur Förderung der Nachhaltigkeit beitragen.

Um die Zukunft der WTO als Forum für Verhandlungen zu sichern, ist eine Debatte über mögliche Reformen nötig. Diese wird, vor allem aus Sicht der Entwicklungsländer, die besonders unter der Schwächung des multilateralen WTO-Forums leiden, immer dringlicher.

### Plurilaterale Abkommen und die Zukunft der WTO

In Zukunft sollte die WTO weiter als zentrales Verhandlungsforum genutzt werden, besonders da sie inklusiver ist als bilaterale und regionale Abkommen, die derzeit zunehmend an Gewicht gewinnen. Dank ihres wirksamen Streitschlichtungssystems wird die WTO zudem ihre zentrale Rolle als erfolgreiche Vermittlerin in Handelskonflikten beibehalten. Deshalb wären die G20-Mitglieder gut beraten, sich weiter für die WTO stark zu machen und sicherzustellen, dass sie eine wichtige Säule der globalen Wirtschaftsordnung bleibt. Wenn die Kernmitglieder die WTO auch politisch unterstützen, würde dies deren Bedeutung als Verhandlungsforum hervorheben. Eine solche Unterstützung wäre glaubhafter, wenn sie von Initiativen getragen würde, die sich für eine Reform der WTO einsetzen.

Die Zukunft der WTO als Verhandlungsforum muss überdacht werden. Ein derzeit viel diskutierter und zunehmend angewandter Ansatz ist die Aushandlung plurilateraler Abkommen, in denen eine „Gruppe der Willigen“ bei bestimmten Themen schneller voranschreitet. Wenn plurilaterale Abkommen dieser Art weiter an Bedeutung gewinnen, sollte aus Sicht der Entwicklungspolitik sichergestellt werden, dass sie bestimmten Mindestanforderungen genügen. Zum Beispiel sollte es nicht beteiligten Ländern jederzeit möglich sein, sich der entsprechenden Vereinbarung anzuschließen, und es sollte die WTO-Meistbegünstigungsklausel gelten, damit alle WTO-Mitglieder von einem plurilateralen Abbau von Handelshemmnissen profitieren können. Allerdings sollte man sich fragen, ob das Vorpreschen einiger Länder nicht künftige Handelsbestimmungen zur Folge hat, die den Interessen derjenigen Länder zuwiderlaufen, die momentan nicht an plurilateralen Verhandlungen beteiligt sind. Eines ist jedoch sicher: Auch

wenn der Plurilateralismus unter der Federführung der WTO für diese Länder nicht ideal ist, ist er immer noch besser als der vermehrte Abschluss megaregionaler Abkommen wie TTIP und TPP, die ihnen noch weniger Beitrittsmöglichkeiten und Handelsvergünstigungen gewähren.

### Die Zukunft (mega-)regionaler Handelsabkommen

Die Verhandlung megaregionaler Handelsabkommen wie TTIP und TTP versinnbildlicht die Entwicklung hin zu einer zunehmenden Regionalisierung der Handelspolitik durch umfangreiche Freihandelsabkommen und eine fortschreitende Marktöffnung außerhalb der Grenzen der WTO. Welche Auswirkungen megaregionale Handelsabkommen auf das Welthandelssystem und die Entwicklungsländer haben, hängt davon ab, wie diese Vereinbarungen konzipiert sind. Vor allem die folgenden Aspekte sind zu beachten (Berger & Brandi, 2015): eine diskriminierungsfreie gegenseitige Anerkennung, die auch auf Drittländer ausgeweitet wird; Ursprungsregeln sollten vereinfacht und harmonisiert werden und zudem großzügig sein; Drittländern gegenüber sollte mehr Transparenz herrschen und es sollte mehr Möglichkeiten geben, megaregionale Abkommen auch ärmeren Entwicklungsländern zugänglich zu machen. Zusätzlich ist eine Debatte darüber nötig, wie die Bestimmungen megaregionaler Handelsabkommen künftig in multilaterale Abkommen überführt werden können.

### Was sollten die G20 tun?

Die G20, zu der fast alle wichtigen Handelsnationen gehören, könnten eine wichtige Rolle spielen, um Reformen des Welthandelssystems gemäß den dargelegten Argumentationslinien auf die Agenda zu setzen und anzuschieben. U.a. die neu gegründete Arbeitsgruppe Handel und Investitionen bietet dafür einen geeigneten Rahmen. Im Gegensatz zu den traditionellen Foren wie den UN und der WTO, wo sich Nord und Süd oft uneins gegenüberstehen, werden die Verhandlungen unter den G20 eher auf gleicher Augenhöhe geführt. Durch die zunehmende Bedeutung, die die G20 der Umsetzung der Agenda 2030 zuweisen, könnte gewährleistet werden, dass in den Beratungen zur Reform des Welthandelssystems auch soziale und umweltbezogene Herausforderungen berücksichtigt werden. Dies ist umso überzeugender, als die G20 mit China 2016 und Deutschland 2017 von zwei Ländern geführt werden, die sich nicht nur stark für das multilaterale Handelssystem, sondern auch für die Agenda 2030 einsetzen.

- Die G20 sollten weiter die zentrale Bedeutung der WTO für die weltweite Handelsordnung hervorheben. Während aus früheren G20-Gipfeln eher vage Aussagen hervorgingen, erfordern die Unterzeichnung des TPP und die laufenden Verhandlungen zum TTIP ein stärkeres Signal in dieser Hinsicht. In ihrer „Erklärung der Staats- und Regierungschefs“ beim nächsten Gipfel in Hangzhou im September 2016 sollten sich die G20 klar dafür aussprechen, die Routinefunktionen der WTO zu stärken, indem sie beispielsweise die WTO-Staaten dazu aufrufen, das Budget für das Streitschlichtungssystem sowie die

rechtliche Unterstützung der Entwicklungsländer zu erhöhen.

- Die G20 sollten sich ferner dafür aussprechen, die Grundsätze und Vorgehen für plurilaterale Verhandlungen innerhalb der WTO zu klären, und die Arbeitsgruppe Handel und Investitionen damit beauftragen, Gespräche über konkrete Reformvorschläge aufzunehmen.
- Die G20 sollten zudem den Zusammenhang zwischen bilateralen, regionalen und plurilateralen Verhandlungen untersuchen und über Verhandlungsleitlinien für diese unterschiedlichen Ebenen nachdenken. Die G20 sollten vorschlagen, das WTO-Sekretariat damit zu beauftragen, bilaterale, regionale und plurilaterale Verhandlungen zu verfolgen und so Transparenz zu schaffen.

Wie sollte das Welthandelssystem von den Grundsätzen der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung geleitet und reformiert werden und welche Rolle sollte die G20 in diesem Prozess spielen?

- Die G20 sollten ihre Bereitschaft signalisieren, die nachhaltige Entwicklung als Grundpfeiler der weltweiten Handelsordnung und des Handelssystems anzuerkennen. Im Rahmen des vorgesehenen Aktionsplans für die Agenda 2030 sollten die G20 unterstreichen, dass die weltweite Handelsordnung auf die Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und das 2015 erzielte Pariser Klimaabkommen ausgerichtet und diesen förderlich sein sollte.

- Zudem sollten die G20 vorschlagen, dass das multilaterale Handelssystem die Bedeutung einer nachhaltigen Entwicklung als Hauptbezugsrahmen für das Welthandelssystem hervorheben sollte, beispielsweise durch einen Aufruf des Allgemeinen Rats der WTO an die einzelnen WTO-Gremien (einschließlich der Streit-schlichtungspanels), die Handelsvorschriften so auszu-legen und zu begünstigen, dass sie im Einklang mit der Agenda 2030 und dem Pariser Abkommen stehen. Weiterhin sollten die G20 eine Klärung von Ausnahme-regelungen fordern, die Teil von Artikel XX des GATT sind, damit Staaten Maßnahmen für Nachhaltigkeit und Klimaschutz umsetzen können, ohne sich Sorgen machen zu müssen, dass diese dem multilateralen Handelssystem zuwiderlaufen. Die G20-Länder sollten sich auch dafür einsetzen, dass immer, wenn neue bilaterale und regio-nale Handelsabkommen diskutiert werden, „Analysen zu den weltweiten Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung“ durchgeführt werden (Esty, 2016).
- Außerdem sollten die Teilnehmer am G20-Gipfel verein-baren, sich für Handelsgespräche und Handelsvorschrif-ten einzusetzen, die in allen Ländern, sowohl den armen als auch den reichen, zur Umsetzung der Agenda 2030 und des Pariser Abkommens beitragen, zum Beispiel durch einen Beitritt zum Abkommen über Umweltgüter oder die Förderung eines zoll- und quotenfreien Markt-zugangs für die am wenigsten entwickelten Länder.

### Literatur

- Berensmann, K., Berger, A., & Brandi, C. (2015). *Post-2015: Die 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung braucht adäquate weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen* (Analysen und Stellungnahmen 11/2015). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Berger, A., & Brandi, C. (2015). *Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP): Was sollte die Entwicklungspolitik tun?* (Analysen und Stellungnahmen 1/2015). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Esty, D. C. A. (2016). Proposed G20 initiative to ensure that the international trade and investment regimes reinforce the global community's commitment to sustainable development and climate change action. E15Initiative (ICTSD and WEF). Abgerufen von: <http://e15initiative.org/wp-content/uploads/2015/09/E15-Policy-Brief-Esty-Final.pdf>.

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)



**Dr. Axel Berger**  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter  
"Weltwirtschaft und Entwicklungsfinanzierung"  
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)



**Dr. Clara Brandi**  
Wissenschaftliche Mitarbeiterin  
"Weltwirtschaft und Entwicklungsfinanzierung"  
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)