



Dialogue on
Globalization

BRIEFING PAPERS
FES GENEVA

Die WTO und die Krise des Multilateralismus

Eine aktuelle Bestandsaufnahme

ERFRIED ADAM

1 Was ist die WTO?

An der WTO (Welthandelsorganisation) scheiden sich die Geister: Globalisierungsgegnern ist sie viel kritisierendes Symbol und Motor der Globalisierung, andere – wie z.B. die EU Kommission – sehen in ihr einen wesentlichen Baustein einer multilateralen und kooperativen Weltordnung und ein Instrument zur „Zähmung“ der Globalisierung. Anhaltendes Beitrittsinteresse unterstreicht die Bedeutung, die bereits der Mitgliedschaft zugeordnet wird – auch wenn insbesondere bei Entwicklungsländern der Glaube an die „Segnungen“ weiterer Liberalisierung einer zunehmenden Enttäuschung gewichen ist und die wenigsten sich in der Lage sehen, dem wachsenden Wettbewerbsdruck stand zu halten. Als noch prekärer erscheint allerdings die Nichtmitgliedschaft – und so geht der erbitterte Streit um die Bedingungen und Regeln der Mitgliedschaft, Ausmaß und Fortschritte von Marktöffnung und die jeweiligen Kompensationserwartungen in die nächste Runde.

Bereits der Begriff „Welthandelsorganisation“ führt zu Missverständnissen, vermittelt dieser doch den Eindruck einer monolithischen Machtstruktur, die der Staatenwelt ihren Stempel aufzwingt und den Prozess der Internationalisierung und Globalisierung unermüdlich vorantreibt. Tatsächlich jedoch handelt es sich um ein multilaterales, zwischenstaatliches Verhandlungsforum (eine Plattform oder auch „Marktplatz“) in seiner rudimentären Form ohne zwischengeschaltete, repräsentative und vermittelnde Gremien: Es sind die Staaten, die versuchen, ihre jeweiligen Handelsprobleme zu klären und die miteinander um Vorteile ringen – mit zweifellos großen Unterschieden in Gewicht und Verhandlungsmacht.

Das – verhältnismäßig kleine – WTO-Sekretariat hat demgegenüber wichtige Funktionen in der Organisation, Moderation und „notariellen“ Begleitung von Verhandlungen und Konfliktregulierung, aber keine eigenständige politische Gestaltungsmacht jenseits der generellen Verpflichtung, das multilaterale Handelssystem und die schrittweise Liberalisierung voran zu bringen. Kennzeichnend für die WTO sind die Freiwilligkeit der Mitgliedschaft, das Konsensprinzip, die Reziprozität, die Nichtdiskriminierung und das Meistbegünstigungsprinzip, nach dem die Bedingungen, die einem Staat gewährt werden, für alle Mitglieder gelten. Unter dem Dach der 1995 gegründeten Welthandelsorganisation

wurden die Kompetenzen für die Verträge im Handel mit Gütern (GATT) und Dienstleistungen (GATS), über „intellektuelles Eigentum“ (TRIPS) sowie Konfliktregulierung („Dispute Settlement“) und die Überprüfung der Umsetzung auf Länderebene („Trade Policy Reviews“) zusammengeführt. Die Weiterentwicklung der Handelsregeln, die Festlegung von Marktöffnungsschritten und die Regulierung von Handelskonflikten sind Voraussetzung dafür, dass sowohl zwischen Ländern als auch Unternehmen der Wettbewerb verbessert wird.

Dabei sollen grundsätzlich nicht-tarifäre Handelshemmnisse (wie Quoten, Präferenzen o.ä.) durch Zolltarife ersetzt, diese „gebunden“ und möglichst abgebaut werden. Das Ausmaß der Komplexität und Konfliktträchtigkeit dieser handelspolitischen Verhandlungen wird darin deutlich, dass die GATT-Verhandlungen in der „Uruguay Runde“ acht Jahre andauerten und von den inzwischen fünf Ministerkonferenzen seit Errichtung der WTO zwei scheiterten. Der Kompromiss von Doha (2001) schließlich kam nicht unwesentlich unter dem Eindruck der terroristischen Bedrohung des 11. September zustande. Bei inzwischen 148 Mitgliedsstaaten mit außerordentlich differenzierten Wirtschaftsstrukturen ergibt sich aus substantiellen, politischen Fragen und Prozessproblemen ein fast unlösbar erscheinendes Verhandlungsgeflecht.

2 Worum geht es?

In der Doha Deklaration (November 2001) sind im Arbeitsprogramm allein 21 Verhandlungsthemen aufgelistet, die als „single undertaking“ in einem Paket und in gegenseitiger Abhängigkeit bis zum 1. Januar 2005 zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht werden sollten. Nachdem bereits 2003 wesentliche Zeitvorgaben nicht eingehalten werden konnten und nach dem Scheitern der Ministerkonferenz in Cancun im September 2003 ist dies inzwischen mehr als unwahrscheinlich – zumal die Präsidentschaftswahlen in den USA und die Neukonstituierung der EU-Kommission im Herbst 2004 ungünstige Rahmenbedingungen setzen.

Ganz oben auf der Agenda stehen Landwirtschaft, „Singapore Issues“ (Investitionen, Wettbewerb, Regierungsbeschaffung, Handelserleichterungen), NAMA (Non-Agricultural Market Access), „Special and Differential Treatment“, GATS (Dienstleistungen), TRIPS (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) sowie die

Umsetzung der Uruguay Runde. Noch vor Cancun konnte für „TRIPS und Public Health“ ein Kompromiss gefunden werden, nach dem den armen Ländern ohne Produktionskapazität der Zugang zu „essentiellen Medikamenten“ zur Bekämpfung von Gesundheitskrisen erleichtert wird. Allerdings gilt dieser Kompromiss weithin als unzureichend, bürokratisch und es bleibt die grundsätzliche Frage, ob der Schutz des „intellektuellen Eigentums“ (Patente) tatsächlich mit dem Welthandelssystem hätte verknüpft werden dürfen. Politisch scheiterte Cancun an der Weigerung der Mehrheit der Entwicklungsländer, sich auf Verhandlungen zu den „Singapore issues“ einzulassen – zumal die Position der EU den Eindruck eines „linkage“ mit dem Abbau von Agrarsubventionen vermittelte und Konsensangebote verspätet kamen. Zugleich wurden die Angebote zum Abbau der handelsverzerrenden Agrarsubventionen als unzureichend empfunden. Andere, für die WTO Verhandlungen zentrale Fragen spielten in Cancun unter den gegebenen Bedingungen keine wesentliche Rolle. Nicht verkannt werden sollte, dass für das Scheitern auch der wachsende Zweifel – vor allem unter Entwicklungsländern – an positiven Ergebnissen weiterer Handelsliberalisierung, eine generelle Anti-Globalisierungs-Stimmung sowie das schwache globale Wirtschaftswachstum von Bedeutung sind.

Aus der tiefen Krise nach Cancun konnte auch in Verhandlungen des „General Council“ im Dezember 2003 zunächst kein Ausweg gefunden werden. Nach der Neukonstituierung der Verhandlungskomitees, einer Reihe bilateraler und regionaler Konsultationen sowie sogenannter „Micro-“ oder „Mini-Ministerials“ unter Beteiligung wichtiger Regierungsvertreter konnte inzwischen ein konstruktiveres und produktiveres Verhandlungsklima gesichert werden, so dass im Juli wesentliche Vereinbarungen über den zukünftigen Verhandlungsrahmen und die Modalitäten erwartet oder erhofft wurden. Nicht unwesentlich scheint dazu beizutragen, dass mit der G20¹ seit Cancun eine verhandlungsmächti-

ge Gruppe von (fortgeschrittenen) Entwicklungsländern aktiv ist, die Gruppe der G90 (LDC/ACP/African Union) ihre Verhandlungsposition präzisiert und vor allem die EU Kommission Konzessionen anbot. Damit ergibt sich eine neue Verhandlungsarchitektur, die die weitere Doha-Runde prägen dürfte.

3 Landwirtschaft

Die Agrarfrage ist der Schlüssel für den Erfolg der Doha Runde insgesamt. Die Konflikte um den Handel mit Landwirtschaftsgütern prägten die Verhandlungen des multilateralen Handelssystems nach dem II. Weltkrieg und die verschiedenen GATT-Runden: Stillstand, Krisen und „Schlupflöcher“ des Missbrauchs blieben kennzeichnend. Insbesondere Exportsubventionen führten zu einem völlig verzerrten Markt an Agrargütern. Zu einem ersten Vertrag (AoA – Agreement on Agriculture) kam es im Rahmen der „Uruguay Runde“ (Marrakesh 1994), der die Weiterführung der Reform in neuen Verhandlungen ab 2000 vorsah. Drei Themen stehen bei den Verhandlungen zu einem „fairen und markt-orientierten Handelssystem durch fundamentale Reformen“ im Zentrum: 1. Marktöffnung, 2. landwirtschaftliche Unterstützungsmaßnahmen („domestic support“), 3. Exportsubventionen („export subsidies“).

Landwirtschaftliche Unterstützungsmaßnahmen sind dabei nicht grundsätzlich sondern nur in ihrer handelsverzerrenden Auswirkung illegitim. Nachvollziehbar ist, dass Subventionen in Höhe von etwa einer Mrd. US Dollar täglich weit reichende Auswirkungen auf die internationalen Agrarpreise und die Wettbewerbschancen und Lebenslagen von Bauern in armen Ländern haben. Der Doha Vertrag erkennt so genannte nicht-handelsbezogene Anliegen wie Umweltschutz, Nahrungsmittelsicherheit oder ländliche Entwicklung an, verpflichtet sich jedoch, nationale Politiken, die unmittelbare Auswirkung auf Produktion und Handel haben, zu reduzieren und abzubauen. Die unterschiedlichen nationalen Fördermaßnahmen sind Kategorien – „Boxes“ – zugeordnet, bei der in der „Amber Box“ die zu reduzierenden produktionsorientierten Subventionen gefasst sind, in der „Green

¹ Argentinien, Bolivien, *Brasilien*, Chile, *China*, Kolumbien*, Costa Rica*, Cuba, Ekuador*, Ägypten, El Salvador*, Guatemala*, *Indien*, Indonesien, Mexiko, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Peru*, Philippinen, *Südafrika*, Thailand, Tanzania, Venezuela, Zimbabwe (* ausgeschieden wegen Verhandlungen

über die amerikanische Freihandelszone (FTAA); kursiv: Hauptakteure)

Box“ die Unterstützungen mit begrenzten handelsrelevanten Effekten und in der „Blue Box“ Direktzahlung an Bauern bei Produktionskürzungen oder landwirtschaftliche Entwicklungsprogramme. Exportsubventionen sind nach dem AoA untersagt, es sei denn, sie sind in den Zusagenlisten der Staaten aufgeführt, wobei dann Auflagen zur Reduktion der Gesamtzahlungen und der geförderten Exportmengen vorgesehen sind. Entwicklungsländer erhalten eine Reihe von Sonder- und Übergangsregelungen – so sind die so genannten *de minimis* Programme für Subsistenzbauern und arme Farmer ausgenommen; sie können sich aber aus finanziellen Gründen Subventionen und nationale Förderungsprogramme nicht oder nur begrenzt leisten.

Hauptgegenspieler gegen die großen „Subventionsmächte“ USA und EU² ist seit 1986 die „Cairns Group“, in der eine Reihe von Agrarexporturen aus Industrie- und Entwicklungsländern unter der Führung Australiens mit der Forderung radikalen Subventionsabbaus und Marktöffnung agieren.³ Mit Cancun hat die G20 vor allem unter der Führung Brasiliens die wesentliche Verhandlungsrolle übernommen. Trotz der großen Überlappung in der Mitgliedschaft gibt es jenseits der gemeinsamen Forderung nach völligem Subventionsabbau erhebliche Unterschiede in der Bereitschaft zur Marktöffnung. Hier sind die G20-Mitglieder mit Blick auf die anzuwendende Methodologie und Formeln für den Zollabbau in der Regel zurückhaltender.

Die Vereinigten Staaten haben seit dem vor Cancun gemeinsam mit der EU vorgelegten Kompromisspapier keine neuen Vorschläge in die Verhandlungen eingebracht. Ausgehend von den Interessen der produktiven US-Landwirtschaft ist die Hauptforderung an entwickelte und Entwicklungsländer ein verbesserter Marktzugang (Marktöffnung/Zollabbau). Während zunächst die Bereitschaft zur Aufgabe der „Blue Box“ Hilfen angedeutet worden war,

scheint diese nach der für die USA negativen Entscheidung im WTO Streitschlichtungsverfahren zu den Baumwollsubventionen unter dem Interesse einer „Verschiebung“ von staatlichen Leistungen aus der „Amber Box“ in die „Blue Box“ an erneuter Bedeutung zu gewinnen. Entsprechend stemmen sich die USA auch gegen eine Kappung der „Green Box“, deren nicht-handelsverzerrender Charakter unterstrichen wird, zeigen sich aber formal zu substantiellen Reduktionen in den handelsverzerrenden „Amber Box“ Subventionen bereit. Offen ist, wieweit hier eine „Parallelität“ mit der EU und die Einbeziehung der (auch von der EU kritisierten) Nahrungsmittelhilfen und Exportkredite akzeptiert wird.

Bewegung in die Verhandlungen brachte ein gemeinsamer Brief der EU-Kommissare Pascal Lamy und Franz Fischler vom 9. Mai dieses Jahres an alle WTO Mitglieder, der „größere Flexibilität“ im Exportwettbewerb und bei der „speziellen und differenzierten Behandlung“ (S&DT) von Entwicklungsländern signalisierte, aber auch Marktöffnung, nationale Unterstützungsprogramme und „non-trade concerns“ ansprach. Erstmals werden Verhandlungen über einen Termin der Eliminierung der gesamten Exportsubventionen angeboten, nachdem dies bisher auf „Produkte von (besonderem) Interesse“ für Entwicklungsländer beschränkt worden war. Bei der Agrarförderung zeigt sich die EU zu „großen Reduktionen“ in der „Amber Box“ bereit und zu Reduktionen und Kappungen in der „Blue Box“, möchte aber die „Green Box“ von Kürzungen ausnehmen. Die EU spricht sich für eine starke Berücksichtigung von „S&DT“ im Rahmen der Landwirtschaftsverhandlungen aus und hat in Abkehr von bisherigen Positionen den armen und besonders verletzlichen Ländern (insbesondere der G90) eine „Round for Free“, d.h. ohne weitergehende Verpflichtungen zu Marktöffnung und Zollabbau angeboten.

Während die Vorschläge insgesamt weithin begrüßt wurden (unter den G10 Ländern mit Zurückhaltung besonders im Blick auf „non-trade concerns“), sehen manche in dem „Sonderangebot“ an die armen Länder auch einen Spaltungsversuch der Entwicklungsländergruppe insgesamt. Und auch innerhalb der EU zeigt sich Widerstand gegen die implizierte Reform des gemeinsamen Agrarmarktes insbesondere durch

² Andere Länder mit besonderen Landwirtschaftsinteressen wie die Schweiz, Norwegen, Liechtenstein, Island, Korea, Japan, Israel, Mauritius, Taiwan (Chinesische Taipei) und Bulgarien sind in der G10 zusammengefasst.

³ Argentinien*, Australien, Bolivien*, Brasilien*, Kanada, Kolumbien*, Costa Rica*, Indonesien*, Malaysia, Neuseeland, Paraguay*, Philippinen*, Südafrika, Thailand*, Uruguay (* Überlappung mit G20).

Frankreich und die neuen Mitgliedsstaaten. Die Mitte Juli seitens der EU angekündigte Reform des Zuckermarktes (mehr Wettbewerb, Reduktion der Produktionsmenge) durch Rückführung des Quotensystems und der Garantiepreise – was mittelfristig zu erheblichen Preisrückgängen auf dem Weltmarkt führen dürfte – fand ein sehr geteiltes Echo:

Während einige Mitgliedsstaaten den Verlust einer ganzen Industrie voraussagen, gilt sie anderen als „halbherzig“ (Oxfam, WWF International in einer gemeinsamen Stellungnahme). Ohne spezielle Regelungen für arme Entwicklungsländer, die Durchsetzung von Sozial- und Umweltstandards und die Begrenzung der beherrschenden Stellung der Zuckerindustrie sei die Reform nicht geeignet, einen Beitrag zur Armutsbekämpfung zu leisten (so eine gemeinsame Stellungnahme deutscher NGOs). Die Komplexität der Verhandlungen zeigt sich auch darin, dass beispielsweise die AKP-Staaten, die ohnehin eine Erosion der von der EU gegebenen Präferenzen zu verkraften haben, diese Entwicklung auf dem Zuckermarkt mit Sorge beobachten, da sie auch bei Beibehaltung ihrer Mengengarantie (1,5 Mill. Jahrestonnen) die Preissenkungen im Rückgang ihrer Exporterlöse spüren werden und die Befürchtung wächst, dass einzig die großen Agrar- und Billiganbieter (Brasilien, Australien) profitieren. Weiter bleibt das Problem, dass bei einem durch Subventionsabbau bewirkten Preisanstieg auf dem Weltmarkt für Agrargüter die Importkosten für die nicht wenigen Netto-Agrarimporteure unter den Entwicklungsländern wachsen werden, während Kleinbauernwirtschaften von den Preisanreizen nicht unmittelbar und notwendigerweise profitieren können und daher die Zurückhaltung gegen weitere Marktöffnung bei Agrarerzeugnissen nachvollziehbar ist.

Eine weitergehende „Konvergenz“, die sich in Verhandlungen am Rande von UNCTAD XI in Sao Paulo in der Gruppe der „P5“ (Australien, Brasilien, EU, Indien, US) abzeichnete und eine Bereitschaft signalisierte, „Exportsubventionen graduell wegfallen zu lassen, nationale Unterstützung substantiell zu reduzieren und den Marktzugang substantiell zu erhöhen“ (Pascal Lamy), stieß auf Kritik nicht nur von Seiten der NGOs und der G10, sondern – wegen unzureichender Transparenz und Einbeziehung in die

Gespräche – vor allem auch aus verschiedenen Entwicklungsländergruppen.

4 „Singapore Issues“

Die Verquickung der Agrarthematik mit den so genannten „Singapore Issues“ durch die EU war ein nicht unwesentliches Element, das zum Kollaps der Ministerkonferenz von Cancun beigetragen hat. Zwar ist die ordnungspolitische und auch praktische Bedeutung dieser Themen nicht zu bestreiten. Es ist aber kaum nachzuvollziehen, warum die EU Kommission mit solchem Nachdruck als Forderer auftrat, zumal selbst aus der europäischen Wirtschaft keine eindeutige Erwartung formuliert wurde. Während die USA sich hier sehr zurück hält (Marktzugang hat für sie Priorität) und Unterstützung vor allem zur Integration eines Investitionsabkommens durch Korea und Japan erfolgte, lehnt die Mehrheit der Entwicklungsländer die Aufnahme von Verhandlungen zu den „Singapore Issues“ in dieser Runde ab. Die Gründe sind vielschichtig und reichen von einer generellen Überlastung der laufenden Verhandlungen und damit verbundenen Kapazitätsengpässen über die damit verbundenen politischen und finanziellen Kosten bis hin zu den grundsätzlichen Fragen nach dem Mandat der WTO und der Verbindung von Investitions- und Wettbewerbsabkommen mit der internationalen Handelspolitik.

Gerade bei Investitions- und Wettbewerbsabkommen sind von den Mitgliedsländern erhebliche rechtliche und institutionelle Voraussetzungen zu gewährleisten, während gleichzeitig der politische Entscheidungsraum („policy space“) weiter eingeschränkt wird. Dies gilt auch für Regierungsaufträge („government procurement“), wo die Auftragsvergabe an nationale Unternehmen und entsprechende Förderanreize nicht mehr möglich wären. Ohnehin verfügt die WTO mit dem „TRIMS“-Abkommen („Trade-Related Investment Measures“) bereits über ein Instrument zur Durchsetzung des „national treatment“ (Gleichbehandlung ohne Diskriminierung) und im GATS-Abkommen über investitionsrelevante Regeln, über die weiter verhandelt wird. Nachdem die EU ihre Forderungen zurückgenommen hat, zeichnet sich jetzt die Bereitschaft ab, die Verhandlungen zu Handelserleichterungen aufzunehmen. Diese erscheinen zunächst wenig strittig, da sie sich wesentlich auf allge-

mein akzeptierte technische Verbesserungen wie Transportabwicklung, Umschlag, Zollabfertigung, Transit u.ä. beziehen. Jedoch ist auch hier die Zurückhaltung nachvollziehbar, denn viele Entwicklungsländer sind von den notwendigen Investitionen und Infrastrukturmaßnahmen überfordert. Vor den Verhandlungen fordert die G90 weitere Klarstellungen. Wie ein Handelsminister formulierte: „Natürlich sind wir am Ausbau unserer Häfen, der Computerisierung des Umschlags und einer beschleunigten Zollabfertigung interessiert, aber wenn der Erziehungsminister die erforderlichen Budgetmittel ebenfalls anfordert ...!?“

5 NAMA – „Non-Agricultural Market Access“

Auch hier, bei den Verhandlungen über die Marktöffnung für „Nicht-Agrarische Güter“, besteht ein enger Zusammenhang mit den Landwirtschaftsverhandlungen, da eine Reihe der Mitglieder darauf insistiert, vor der Aufnahme ernsthafter Verhandlungen zunächst Klarheit über das Angebot im Agrarsektor zu erhalten. Die Mehrheit der WTO-Mitgliedsstaaten hat ein Interesse an weiterem Zollabbau entsprechend den Vorgaben der Uruguay Runde. Gerade Entwicklungsländer sehen ihre Exportchancen durch Zollbarrieren bei den für sie interessanten Gütern (Landwirtschaft, Textilien)⁴ beeinträchtigt. Während sie einerseits daher Marktöffnung erwarten, sind für die eigene Marktöffnung Terminierung und Sequenzen unklar und stellt sich insbesondere das Ausmaß der Gegenseitigkeit als Problem. Die Mehrheit der Entwicklungsländer hat bereits Liberalisierungsschritte (z.T. im Kontext von Weltbank/IWF-Reformprogrammen) unternommen, sieht sich aber durch die WTO Verpflichtungen unter zusätzlichem Druck und fürchtet den weiteren Verlust an politischer Steuerungsfähigkeit insbesondere in der Industriepolitik. Auch für die UNCTAD liegt hier ein wesentliches Thema der laufenden WTO-Verhandlungen. Gleichzeitig wird aber auf die von weitergehenden Liberalisierungen insbesondere im Agrarbereich zu erwartenden wirtschaftlichen Gewinne verwiesen und festgehalten,

dass die Eliminierung der Zölle von größerer Bedeutung sei als der Abbau der Subventionen. Hierbei wird jedoch deutlich, dass sich Gewinne und Verluste für verschiedene Gruppen von Entwicklungsländern ungleich verteilen. Wie vor diesem Hintergrund Verfahren des Zollabbaus gefunden werden können, die einerseits verbindlich und nicht-diskriminierend sind und damit den WTO Regeln entsprechen, andererseits die Unterschiede durch entsprechende „Formeln“, verlängerte Übergangsperioden und die Anerkennung von „nicht vollständiger Reziprozität“ berücksichtigen, macht den Kern der Problematik aus.

Dass lineare, prozentuale Reduktionsschritte angesichts der sehr unterschiedlichen Ausgangslagen unmöglich sind, ist offensichtlich. Der Ausweg wird in verschiedenen „Formeln“ (z.B. „Swiss Formula“, „bonded“ oder „blended formula“) gesucht, deren Komplexität nur mit Mühe nachzuvollziehen ist und deren tatsächliche Auswirkungen ohne sorgfältige Berechnungen mit unterschiedlichen Koeffizienten⁵ schwer einschätzbar bleiben. Nachdem zwischenzeitlich ein so genannter „tiered approach“ (Stufenansatz) auf dem Tisch lag mit vier „Tarifbändern“ für entwickelte Länder und fünf Tarifbändern für Entwicklungsländer wird jetzt mit angepassten Tarifstufen ein „single approach“ für Industrie- und Entwicklungsländer verfolgt.

Wichtige Gruppen von Entwicklungsländern aber sehen sich unzureichend einbezogen und in ihren Interessen berücksichtigt. Ohne konkrete Fortschritte bei den Agrarverhandlungen und insbesondere ihrer „speziellen und differenzierten Behandlung“ ist hier eine Einigung nicht absehbar. Entsprechend deutlich ist die abwartende und zurückhaltende Position. Neben Entwicklungsländern, darunter auch Indien und die G-33, sind auch die G-10 Staaten der Nahrungsmittel-Nettoimporteure unter den Industriestaaten daran interessiert, die Möglichkeit hoher Tarife und von Importquoten zum Schutz der eigenen Bauern zu erhalten.

⁴ Das „Agreement on Textiles and Clothing“ (ATC) läuft zum Jahresende 2004 aus; ab 2005 unterliegt auch dieser Sektor den GATT Regeln.

⁵ Vgl. A. Liontas „WTO Trade Negotiations on Non-Agricultural Market Access and the ACP-Countries“, Policy Paper im Auftrag der FES Genf für das ACP-Büro Genf, November 2003.

6 „Special & Differential Treatment“ (S&DT)

Das Thema einer „speziellen und differenzierten“ Behandlung der Entwicklungsländer zieht sich durch alle Verhandlungsbereiche der WTO und soll Entwicklungsländern spezielle Rechte wie z.B. längere Implementierungsperioden oder zusätzliche Handelschancen ermöglichen. S&DT ist zu unterscheiden von „safeguard measures“, nach denen Importrestriktionen zum Schutz der einheimischen Wirtschaft gegen einen rasanten Importanstieg befristet möglich sind. Im Grundsatz ist die Notwendigkeit einer „speziellen und differenzierten Behandlung“ von Entwicklungsländern nicht strittig; in den laufenden Verhandlungen zeichnen sich jedoch bisher keine praktischen und akzeptablen Lösungen ab, die einen Konsens zwischen den konkurrierenden Positionen vermitteln und den derzeitigen „Stillstand“ durchbrechen könnten. In den Verhandlungen geht es zunächst um zwei Grundfragen:

- Handelt es sich bei „S&DT“ um Übergangsregelungen, die es Entwicklungsländern ermöglichen sollen, mit den Liberalisierungsanforderungen konform zu gehen und aus denen die Länder dann „herauswachsen“? Oder kann das WTO Regelwerk selbst „entwicklungsfreundlich“ so ausgerichtet werden, dass Entwicklungsländer „politischen Spielraum“ erhalten, ihre Handelspolitik als effektives Instrument für Entwicklung zu nutzen?
- Gibt es eine generelle Teilnahmeberechtigung für alle Entwicklungsländer oder sind hier weitere Differenzierungen nach dem jeweiligen Entwicklungsstand notwendig?

Zu letzterem ist anzumerken, dass Differenzierungen teilweise bereits akzeptiert sind, so für die Gruppe der „Least Developed Countries“ (LDC), andererseits aber große und fortgeschrittene Entwicklungsländer auf mögliche Vorteile nicht verzichten möchten.

Bei ersterem sehen Kritiker die WTO in der Gefahr, die Rolle einer Entwicklungsstrategie mit einer Liberalisierungsstrategie zu verwechseln und die Liberalisierung als ein Ziel in sich selbst zu sehen. Aus dieser Sicht ist das Abarbeiten von inzwischen 88 unverbundenen Einzelvorschlägen für spezielle Maßnahmen keine Lösung; aber

selbst dies ist momentan festgefahren und unwahrscheinlich. Auch der diesjährige Vorsitzende der S&DT Verhandlungskommission des WTO Komitees für Handel und Entwicklung (CTD), Faizel Ismail (Südafrika), hält die derzeitige Situation für „polarisiert“, von „divergierenden Perspektiven“ in Substanz und Verfahren gekennzeichnet und daher für „unproduktiv“. Er versucht die Verhandlungen durch eine Reihe informeller Konsultationen und Beratungen⁶ wiederzubeleben, wobei er Prozess- und Verhandlungsverfahren ins Zentrum stellen will. Zunächst erhielt er hierfür auch die Zustimmung der Komiteemitglieder. Allerdings scheint keiner der betroffenen WTO-Botschafter bereit, einen der bisher vorliegenden 88 speziellen Vorschläge zurückzuziehen und damit den Weg zu einem Neustart freizumachen.

Wenig Neigung besteht, die bereits vor Cancun „im Prinzip“ getroffenen 27 Empfehlungen zu den 28 vertragspezifischen Vorschlägen aufzugreifen; statt dessen soll das Gesamtpaket bis Mitte 2005 weiterbehandelt werden. Vor allem lateinamerikanische und ostasiatische Länder wehren sich gegen die *de facto* Etablierung einer *neuen Klasse* von Entwicklungsländern, denen eine besondere Behandlung durch die Konsolidierung und Institutionalisierung präferentiellen Marktzuganges gewährt würde. Ein zentrales Anliegen des Verhandlungsleiters ist es, die Spaltung der Entwicklungsländer z.B. zwischen den G20 (denen Südafrika selbst angehört) und den G90 (AU/ACP/LDC) zu vermeiden; gesucht wird daher nach sektoralen S&DT-Lösungen, in denen die Sektoranliegen auch fortgeschrittener Entwicklungsländer berücksichtigt werden könnten, während andere Sektoren S&DT nicht (mehr) benötigen.

Das Fundamentalproblem ist aber auch damit nicht gelöst: Die WTO basiert auf den Prinzipien der Gleichbehandlung und Nicht-Diskriminierung und entsprechend müssen auch Ausnahmen von den Regeln „regelkonform“ und daher „nicht-diskriminierend“ sein. Wie hier die grundlegenden Prinzipien mit ausreichender Flexibilität und Differenzierung auch unter den Entwicklungsländern in eine Balance gebracht werden können, ist derzeit völlig unklar – zumal die Mehr-

⁶ Die Beratungen werden von FES Genf in Zusammenarbeit mit ICTSD unterstützt.

heit der entwickelten Länder S&DT im Rahmen eines „breiteren Pakets“ und in Verbindung mit den ebenso komplexen Verhandlungen zur Landwirtschaft und nicht-landwirtschaftlichen Gütern (NAMA) behandelt sehen möchte.

7 GATS – Dienstleistungen

Das „General Agreement on Trade in Services“ (GATS) ist ein eigenständiges Vertragswerk unter dem Dach der WTO. Bereits seit 2000 – fünf Jahre nach Vertragsschluss – laufen die Verhandlungen, die im November 2001 dann in die Doha Runde und das „single undertaking“ integriert wurden. GATS orientiert sich an den wesentlichen WTO Prinzipien und verpflichtet zu „schrittweiser Liberalisierung“, unterscheidet sich aber durch das „request“ und „offer“-Verfahren, nach denen die Mitgliedsstaaten jeweils ihre Erwartungen und Angebote vorlegen und in denen sie die Sektoren und Bedingungen festlegen können. Eine Verpflichtung zur generellen Öffnung gibt es nicht; ebenso wenig einen Zwang zur Privatisierung bisher staatlicher Dienstleistungen.

Die vorgesehenen Termine für die Anträge auf Marktöffnung (30. Juni 2002) und die entsprechenden Angebote (31. März 2003) wurden nicht eingehalten. Nachdem besonders Gewerkschaften und zahlreiche NGOs die GATS-Verhandlungen mit großer Sorge verfolgten, ist seit Cancun eine merkwürdige Ruhe eingetreten, die möglicherweise auch darauf zurückzuführen ist, dass die bisherigen Angebote (44) sowohl nach Zahl als auch Qualität weit hinter den Erwartungen zurück blieben. Bis Mai 2005 sollen nun weitere und verbesserte Angebote unterbreitet werden. Möglicherweise hat aber auch hier, in einem grundsätzlich flexibleren und differenzierteren Verfahren, die Integration in das „single undertaking“ der Doha Agenda eine Blockade bewirkt, da alles miteinander in Beziehung steht und am Ende die Bilanz von „Geben“ und „Nehmen“ zu ziehen ist. Viele Entwicklungsländer sehen sich aber auch überfordert, für den wenig entwickelten und transparenten Dienstleistungssektor Angebote zu unterbreiten. Sie fürchten auch hier einen weiteren Verlust an politischer Handlungsfähigkeit und wachsende ökonomische Überfremdung, obgleich ihnen die Bedeutung dieses Sektors für die wirtschaftliche Entwicklung bewusst ist. Ge-

rade für die für Entwicklungsländer wichtige Liberalisierung im Bereich der „Bewegung natürlicher Personen“ (Mode 4) liegt bisher wenig auf dem Tisch – und ist auch in Zukunft kaum zu erwarten!

8 Ausblick: Multilateral, regional, bilateral oder plurilateral?

Dem nicht direkt beteiligten Beobachter erscheint der derzeitige Verhandlungsstand in seiner Komplexität als vertrackt und in einem „fairen“ und an Interessenausgleich orientierten Verfahren kaum auflösbar. Dazu sind die Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten zu groß. Entsprechend pessimistisch soll sich der WTO Generaldirektor Supachai Panichpakdi in einer Sitzung des „Trade Negotiation Committee“ geäußert haben, als er darauf verwies, dass die „starken politischen Verpflichtungen, die Minister bei Treffen wie dem OECD Ministertreffen in Paris im Mai eingegangen seien, sich jetzt auch in Fortschritte in den Verhandlungen in Genf übersetzen müssten“. Tatsächlich aber – dies sollte deutlich geworden sein – liegt der Teufel im Detail; und damit müssen sich die Verhandlungsführer in Genf konkret und jenseits der politischen Rhetorik auseinandersetzen. Und häufig sind die Konsequenzen von Entscheidungen in einem Feld nur begrenzt absehbar, noch weniger in ihren Beziehungen zu anderen Verhandlungsfeldern, die im „Gesamtpaket“ enthalten sind.

Vor diesem Hintergrund kam den Verhandlungen im „General Council“ Ende Juli eine überragende Bedeutung zu – ging es in der Konsequenz doch um die Rettung der Doha Verhandlungsrunde und möglicherweise auch der WTO selbst. Den entscheidenden Anstoß für einen positiveren Fortgang der Verhandlungen kann die EU mit dem gemeinsamen Brief der Kommissare Lamy und Fischler für sich in Anspruch nehmen. Fortschritte – wenngleich umstritten – wurden ebenfalls auf den schon angesprochenen Konsultationen der „P5“ im Juni in Sao Paulo erreicht. Supachai und der Vorsitzende des „General Council“, der japanische Botschafter Shotaro Oshima, legten Anfang Juli einen ersten Entwurf für den für Ende Juli intendierten Verhandlungsrahmen („framework“) vor, dessen Kernelemente in das Treffen der G90-Entwicklungsländer am 11. Juli in Mauritius ein-

gebracht wurde und bei dem auch der US-Handelsbeauftragten Robert B. Zoellick und der EU Handelskommissars Pascal Lamy teilnahmen. In Marathonverhandlungen wurde schließlich eine Rahmenvereinbarung erzielt, die möglicherweise nicht als „historisch“ gewertet werden kann, aber insgesamt doch weniger vage blieb als von vielen befürchtet und den Weg zu weiteren Verhandlungen frei macht. Während Entwicklungsländer insbesondere in den Verpflichtungen auf Subventionsabbau einen wichtigen Fortschritt für die Umsetzung des Gesamtpaketes ausmachen, setzen andere (so auch die Schweiz) gerade hier mit ihrer Kritik an Konrad Mrusek stellt in der FAZ (2.8.2004) unter dem Titel „Glanzlose Krisenmanager“ fest: „Die Agrarkonzessionen sind kein ethisch motiviertes Opfer der Reichen, sie sind eine überfällige Korrektur.“

Wie intensiv auch unter Einbeziehung der politischen Ebenen verhandelt wurde, lässt sich u.a. aus der Tatsache ablesen, das der deutsche Wirtschafts- und Arbeitsminister Wolfgang Clement über fünf volle Tage an den Verhandlungen teilnahm, um insbesondere das Kompromissangebot der EU mit abzusichern. Er begrüßte denn auch das Ergebnis: „Ich freue mich, dass die WTO-Mitglieder die Chance genutzt haben, noch vor den Wahlen in den USA und dem Wechsel der Europäischen Kommission einen substantiellen Fortschritt der Welthandelsrunde zu erreichen. Das ist wichtig für Wachstum und Beschäftigung in Deutschland“ (SZ 2.8.2004).

Das Juli-Ergebnis ist aber keineswegs der Durchbruch, sondern allenfalls die halbe Wegstrecke: Keines der Probleme ist wirklich vom Tisch. Und es ist keineswegs gesichert, dass bis zu der für den Dezember 2005 in Hongkong terminierten nächsten WTO Ministerkonferenz die für den Abschluss der „Doha Entwicklungsrunde“ (DDA) notwendigen Verhandlungskompromisse gefunden werden können. Dazu haben sich die Entwicklungsländer – und das ist die positive Entwicklung seit Cancun – mit G20 und G90 strategisch wirksam neu aufgestellt und ihre Interessen in einer durchaus konstruktiven Weise vertreten. Weitere Konzessionen sind notwendig,

um aus der Doha Runde eine wirkliche „Entwicklungsrunde“ zu machen.⁷

Positiv allerdings wertet die WTO die Entwicklung in den Streitschlichtungsverfahren („dispute settlement“): In weniger als neun Jahren seit Etablierung der WTO sind über 300 Verfahren eingeleitet worden, gegenüber ungefähr der etwa gleichen Anzahl in den 50 Jahren des GATT. Für die WTO unterstreicht dies zum einen das Vertrauen der Mitgliedsstaaten in das Streitschlichtungsverfahren, zum anderen aber auch, dass die Rechte und Pflichten der Mitglieder gegenüber dem GATT wesentlich zugenommen haben. Jedoch sollte nicht verkannt werden, dass negative Entscheidungen in Streitschlichtungsverfahren z.B. in den USA deutliche Reaktionen ausgelöst haben, die selbst ein Infragestellen der WTO-Mitgliedschaft implizierten.

Für die Mehrheit der WTO Mitgliedsstaaten ist die multilaterale Ebene mit den Bemühungen, den regulatorischen Rahmen des globalen Handels zu verbessern und weitere Liberalisierungen durchzusetzen, nur eine der Ebenen, auf denen sie handelspolitisch aktiv sind: Weitere Verhandlungen finden zugleich zu bilateralen und regionalen Handelsabkommen statt. Derzeit sind etwa 180 bilaterale und regionale Abkommen bei der WTO notifiziert und es wird erwartet, dass sich diese Zahl bis 2005 in etwa verdoppeln wird. Die Europäische Union ist in diesem Feld besonders aktiv und verfügt z.B. gegenüber dem Mittelmeerraum oder den AKP-Staaten über entsprechende Abkommen, die nun auch mit anderen Regionalorganisationen (wie z.B. dem MERCOSUR) verhandelt werden. Im Rahmen des Cotonou-Abkommens mit den AKP-Staaten laufen weitere Verhandlungen innerhalb des „Ökonomischen Partnerschaftsabkommens“ (EPA). Dies ist auch für die WTO von Bedeutung, zumal der Eindruck entsteht, als sollten Konzessionen der EU in den WTO Verhandlungen in diesem Bereich (teilweise) kompensiert werden.

Auch die USA haben in den letzten Jahren ihre Verhandlungen im bilateralen (u.a. mit Jordanien, Singapur, Marokko, Australien), regionalen (NAFTA, FTAA/Free Trade Area of the Americas)

⁷ Dazu im Erscheinen: Federico Alberto Cuello Camillo: „What makes a Round a Development Round“, FES Dialogue on Globalization.

und sub-regionalen (CAFTA/Central America Free Trade Agreement) Rahmen intensiviert. Freihandelszonen und regionale Integrationsvorhaben werden in allen Weltregionen vorangetrieben (ASEAN/AFTA, SAARC/SAFTA, MERCOSUR, SADC, COMESA, WAEMU), aber besonders in Asien hat sich mit Gründung der ASEAN Economic Community (2003) die Dynamik der regionalen und bilateralen Verhandlungen beschleunigt – wobei China und Japan eine zusätzliche Dimension darstellen. Eine dritte Verhandlungsrunde in der Förderung des Süd-Süd-Handels zwischen Entwicklungsländern wurde am Rande von UNCTAD XI in Sao Paulo (16.06.04) im Rahmen des 1988 in Belgrad verabschiedeten „Global System of Trade Preferences“ (GSTP) gestartet, dem inzwischen 44 Mitgliedsstaaten angehören. Das Handelswachstum zwischen diesen Ländern liegt um das Doppelte über dem Weltdurchschnitt und ist zwischen 1960 und 2003 von 24% auf 43% ihres gesamten Handelsumschlages angestiegen.

Die Doha Deklaration erkennt an, dass regionale Handelsabkommen eine wichtige Rolle in der Förderung der Liberalisierung, der Ausweitung des Handels und für die Entwicklung spielen können. Und nach den WTO und GATT Regeln werden in der so genannten „Enabling Clause“ Entwicklungsländern Abweichungen von dem MFN-Prinzip und die Gewährung regionaler oder globaler präferentieller Konzessionen gestattet. Trotzdem stellt sich die Frage, ob sich diese Abkommen komplementär zu den multilateralen Regeln entwickeln oder diese in Frage stellen.⁸ Während einer intensivierten Süd-Süd-Kooperation auch unter präferentiellen Bedingungen zweifellos entwicklungspolitische Bedeutung zukommt und aus europäischer Sicht regionale Integrationsprozesse einen besonderen Stellenwert haben, bleibt die Frage, welche Konsequenzen dies für die Zukunft des multilateralen Systems in seiner Krise hat und wie die weiter wachsende Komplexität „geregelt“ werden kann. Zumal auch innerhalb der WTO als Reaktion auf die Stagnation der Verhandlungen über eine WTO der „verschiedenen Geschwindigkeiten“ oder einen „plurilateralen“ Rahmen nach-

gedacht wird. Es ist nicht ausgeschlossen und wäre als großer Fortschritt zu werten, wenn durch intensiviert Süd-Süd-Kooperation ein den Möglichkeiten und Interessen von Entwicklungsländern angepasstes handelspolitisches Netzwerk entstehen könnte. Aber es wäre kontraproduktiv, wenn dies durch den Verzicht auf weitere Handelsliberalisierung in den Industrieländern und die Aufgabe des – wenn auch begrenzten – Verhandlungsgewichtes erkauft werden müsste, über das die armen Länder im multilateralen System noch verfügen. Bisher gibt es keinen Hinweis darauf, dass die bereits fortgeschrittenen Entwicklungsländer ihnen gegenüber zu weiter reichenden Konzessionen bereit wären.

Über den Autor:

Dr. Erfried Adam ist Leiter des Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Genf.

Das Manuskript wurde Anfang Juli erstellt und im September geringfügig überarbeitet.

Literatur

- WTO: Understanding the WTO:
http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/whatis_e.htm
- WTO: The Doha Declaration explained;
http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dohaexplained_e.htm
- WTO: Annual Report 2004;
http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/annual_report_e.htm
- ICTSD: BRIDGES Weekly Trade Digest Vol. 8 (verschiedene Ausgaben)
<http://www.ictsd.org/weekly/index.htm>
- ICTSD: Agriculture Negotiations at the WTO – ‘Framework’ Phase Update Report, June 2004 (draft)
<http://www.ictsd.org/issarea/atsd/products/docs/AgricultureNegotiations10.pdf>
- ICTSD Bridges Year 8 No. 7 July-August 2004
- UNCTAD, Division on International Trade in Goods, Services, and Commodities;
<http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=1532&lang=1>:
Market Access Proposals for Non-Agricultural Products (Sam Laird, Santiago Fernandez de Cordoba, David Vanzetti)

⁸ FES Genf wird zu diesem Thema vom 26.-28. November 2004 gemeinsam mit der „Evian Group“ (IMD Lausanne) einen „Internationalen Roundtable“ durchführen.

Back To Basics: Market Access Issues in the Doha Agenda, New York/Geneva 2003 (Sam Laird, Lucian Cernat, Alessandro Turrin)

<http://192.91.247.38/tab/newpubs.asp>

A. Liontas: WTO Trade Negotiations on Non-Agricultural Market Access and the ACP Countries, FES Geneva Policy Paper, November 2003;
<http://www.fes-geneva.org/publicationsFrame.htm>

TWN Info Service on WTO Issues (Jun04/12)
"South Leaders launch GSTP new round in optimistic mood;
<http://www.twinside.org.sg>

Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP)
Geneva Office; 0733
www.tradeobservatory.org www.iatp.org

Michaela Eglin: The General Agreement on Trade in Services (GATS)- A Background Note, Dialogue on Globalization-Occasional Papers, FES (Geneva), Nr. 4/April 2003

Sophia Murphy: The Uruguay Round Agreement on Agriculture and its Renegotiation, Dialogue on Globalization-Occasional Papers, FES (Geneva), Nr. 5/April 2003

Eva Hartmann/Christoph Scherrer: Negotiations on Trade in Services – The Position of the Trade Unions on GATS, Dialogue on Globalization-Occasional Papers, FES (Geneva), Nr. 6/May 2003
<http://www.fes-geneva.org/publications/OccPapers.htm>

More information is available on
www.fes.de/globalization

The views expressed in this publication are not necessarily the ones of the Friedrich-Ebert-Stiftung or of the organization for which the author works.

Friedrich-Ebert-Stiftung
Hiroshimastrasse 17
10785 Berlin
Germany
Tel.: ++49-30-26-935-914
Fax: ++49-30-26-935-959
Roswitha.Kiewitt@fes.de
www.fes.de/globalization

Friedrich-Ebert-Stiftung
Geneva Office
Chemin du Point-du-Jour 6 bis
CH-1202, Geneva
Tel.: ++41-22-733-3450
Fax: ++41-22-733-3545
fes.geneva@ties.itu.int
www.fes-geneva.org