

## WTO-VERHANDLUNGEN: KOLLEKTIVES VERSAGEN?

Nach neun Verhandlungstagen haben die sog G7-Länder Ende Juli ihren Versuch die Doha-Runde auf Schiene zu bringen aufgegeben. Einerseits wird versucht dem Debakel durch Verharmlosung an Schärfe zu nehmen: Kamal Nath, der indische Handelsminister, nennt es „Gesprächspause“. Andererseits gibt der WTO-Generaldirektor Pascal Lamy seinem Entsetzen über die gescheiterten Gespräche Ausdruck, indem er von kollektivem Versagen spricht. Nicht der Verhandlungsabbruch an sich sei überraschend gewesen, sondern die Tatsache, wie nahe man diesmal an einen Verhandlungsabschluss gekommen sei, so Peter Mandelson. Im Folgenden gehen wir den Hintergründen des Versagens nach.

Von Éva Dessewffy, AK Wien ([eva.dessewffy@akwien.at](mailto:eva.dessewffy@akwien.at))

In Zeiten globaler Rezessionsängste und einbrechender Finanzmärkte sollte eine Einigung in der WTO den rettenden Strohalm bieten. Bei einem erfolgreichen Abschluss der Doha-Runde würde sich die weltweiten Zollbelastung auf bis zu 150 Mrd Dollar (100 Mrd. Euro) halbieren lassen. Entwicklungsländer würden ein Drittel zu diesen Zollsenkungen beitragen, jedoch zwei Drittel der dadurch entstehenden Vorteile für sich verbuchen. Daher könne man von einer wirklichen Entwicklungsrunde sprechen, betonte Lamy. Die Weltbank schätzt dagegen, dass der Abschluss der Doha-Agenda den Entwicklungsländern lediglich eine Wohlfahrtssteigerung von 0,16 % des BIP bringen würde und die UNCTAD geht davon aus, dass die Kosten aufgrund des Rückganges der Staatseinnahmen durch die Importzollsenkungen in Entwicklungsländern bei 60 Mrd \$ liegen dürften. Bekanntlich werden bei all diesen Schätzungen bestimmte Annahmen getroffen, die sich je nach verfolgtem Ziel unterscheiden. Tatsache ist, dass man lediglich von Potentialen sprechen kann, denn Ergebnisse, die für die Berechnung der wirtschaftlichen Effekte notwendig sind, stehen ja noch immer aus.

Die Kluft zwischen den WTO-Mitgliedern war vor der Ministerkonferenz immer noch so groß, dass eine erste Annäherung durch die kleine Gruppe der G7-Länder (Australien, Brasilien, China, EU, Indien, Japan, USA) erarbeitet werden sollte. Viele Länder – va Entwicklungsländer – fühlten sich jedoch durch die G7 nicht vertreten. Eine andere Vorgangsweise zur Entscheidungsfin-

dung ist mit den derzeit 153 WTO-Mitgliedstaaten schwer zu bewerkstelligen und so hat sich Pascal Lamy diesmal sehr um einen raschen Informationsfluss zwischen Hauptexponenten und den restlichen 120 Delegationen bemüht. Von einem 20 Themen im Bereich Landwirtschaft und Industriegüter umfassenden Programm konnte immerhin bei 18 eine Annäherung der Standpunkte erreicht werden.

### Die wichtigsten Annäherungen bei der Landwirtschaft und Industriegütern

Die von den USA am Beginn der Ministerkonferenz angebotene Senkung aller handelsverzerrenden inländischen Subventionen in der Landwirtschaft um 70 % mit einer Deckelung auf 14,5 Mrd US\$ wurde als Entgegenkommen und positive Einstimmung für die weiteren Verhandlungen verkauft. Damit ist das neue Angebot noch immer doppelt so hoch wie die 2007 tatsächlich ausgezahlten Subventionen von \$ 7 Mrd. Ausgegangen wird in den USA von der Farm Bill, die jährlich Stützungszahlungen von bis zu 48,2 Mrd US\$ an die amerikanischen Bauern ermöglicht. Angesichts dieser Zahlenspielerien wundert es nicht, wenn indische Vertreter meinen, das Angebot würde nicht einmal den Lachtest bestehen.

Man wurde auch bei den Europäern den Eindruck nicht los, dass letztlich alles eine Frage der jeweiligen Berechnungsmethode und damit beliebig interpretierbar ist. Der Versuch der EU, ihr bisheriges Angebot zur Senkung der Einfuhrzölle für Agrarprodukte kosmetisch zu verbessern,

rief kritische Reaktionen hervor. Obwohl in den schriftlichen Vereinbarungen von einer durchschnittlichen Zollsenkung um 54 Prozent aller in die EU importierten Agrarprodukte die Rede ist, bot Peter Mandelson bereits in seiner Eröffnungsrede 60 Prozent an. Auf Anfrage bei EU-Diplomaten hieß es, die 60 Prozent seien lediglich auf eine andere Berechnungsweise zurückzuführen. Dies hat das gespannte Verhältnis zwischen Paris und Brüssel von vor den Verhandlungen noch mehr strapaziert. Frankreichs Präsident Nicolas Sarkozy hatte schon die Zollsenkung von 54 Prozent als viel zu hoch und für die französische und europäische Landwirtschaft als ruinös abgelehnt. Das Angebot der EU gilt in jedem Fall nur unter der Bedingung einer erheblich verstärkten Marköffnung für Industrieprodukte in den Entwicklungsländern.

Bei Industriegütern haben sich die G7-Länder auf durchschnittliche Zollobergrenzen für Industrieländer von 8 Prozent geeinigt; jene für Entwicklungsländer sollen im Schnitt 20, 22 bzw 25 Prozent nicht übersteigen. Je höher der maximale Durchschnittszollsatz desto weniger Ausnahmen soll es für diese Länder geben (bei 25 % keine Flexibilitäten). Damit bei den niedrigeren Zöllen für Entwicklungsländer nicht ganze Sektoren als Ausnahme definiert werden können, will die EU eine sog Antikonzentrationenklausel durchsetzen. Diese Forderung stellt insbesondere auf Importbeschränkungen etwa in China, Indien und Brasilien ab. Großer Druck auf die Kommission ist dabei va von der europäischen Automobilindustrie ausgegangen. Letztlich kam

es zwar zu einer Einigung über die Einsetzung einer Antikonzentrationenklausel, wertmäßige Konkretisierungen (Anzahl der Sektoren oder Importwerte) fehlen jedoch. Der Liberalisierungsdruck von Seiten der EU und der USA auf Industriegütermärkte in aufstrebenden Entwicklungsländern setzt zusätzlich bei einzelnen Sektoren an. Jene Entwicklungsländer, die gewillt sind in zumindest zwei Sektoren Zölle stark zu reduzieren oder gar aufzuheben, sollen beim durchschnittlichen Gesamtzoll weniger hinunter gehen müssen. Das genaue Ausmaß dieser Reduktionsgutschrift steht aber noch nicht fest. Insbesondere für die USA, aber auch für die EU ist die Beteiligung der Entwicklungsländer in Sektorabkommen essentiell. Geeinigt hat man sich auf zusätzliche Zollsenkungen auf freiwilliger Basis in Sektoren wie Automobilen, Chemikalien, Elektronik, Holz, Edelsteine, Handwerkzeuge, Industriemaschinen, Gesundheitswesen, Rohstoffe, Spielzeug, Bekleidung und Textilien sowie Schuhe.

### **Den schwarzen Peter haben die USA**

Rasch waren die USA mit Schuldzuweisungen für den Abbruch der Verhandlungen zur Hand. Indien und China hätten mehrfache Angebote für die Schwelle, ab der die spezielle Schutzklausel für Agrarimporte in Entwicklungsländer in Kraft treten soll, stur abgelehnt – womit die Fortführung der Verhandlungen verunmöglich wäre. Inhaltlich argumentierten sie mit der Gefahr, dass bereits normale Handelszuwächse in Entwicklungsländern dazu missbraucht werden könnten, um hohe Schutzzölle ein zu heben. Die Anwendung der Speziellen Schutzmaßnahmen (Special Safeguard Mechanism, SSM) für Entwicklungsländer soll Landwirte vor unvorhergesehenen Importfluten durch eine Anhebung der Zölle auf das Niveau vor Doha schützen. Indien hat eine klein strukturierte Landwirtschaft und bedarf eines be-

sonderen Schutzes gegen große Agrarexporteure. Sowohl der US-amerikanische Vorschlag für eine Schwelle von 150 %, als auch der Kompromissvorschlag von GD Lamy für 140% wurden von Indien, China und den G33 abgelehnt. Sie begründeten ihre Haltung damit, dass durch einen Importzuwachs von 40 % den Bauern ein nicht mehr wieder gut zu machender Schaden entstünde, und bereits davor gehandelt werden können müsse. Diese Befürchtungen werden durch Erfahrungen aus Lateinamerika bestätigt, wo Regierungen ihre Grenzen für landwirtschaftliche Produkte aus Partnerländern öffneten. Sie erhofften sich im Gegenzug besseren Marktzugang für ihre Exporte in diese Länder zu bekommen. Billige, subventionierte Grundnahrungsmittel, die aus den USA, EU und anderen Industrieländern in diese Länder strömten, überfluteten die lokalen Märkte, drückten die lokalen Preise und gefährdeten so die Existenz vieler Bauern. So wurde zB Mexiko immer abhängiger von den ausländischen Lebensmittelimporten, weil mehr und mehr Bauern die Landwirtschaft aufgaben. Daher hätten Entwicklungsländer, die die Nahrungsmittelsicherheit ernst nehmen, mit der von Indien und China geforderten speziellen Schutzklausel (Spezial Safeguard Mechanism, SSM) das richtige Instrument, um dieses Vorgehen zu vermeiden. Hinzugefügt sei, dass alle heutigen Industrieländer, inklusive der USA und EU, ihre Lebensmittelproduktion Jahrzehnte lang auf diese Weise geschützt haben.

Der tatsächliche Grund für den Verhandlungsstopp dürfte aber das fehlende Mandat der Handelsbeauftragten Susan Schwab gewesen sein. Wären die Verhandlungen erfolgreich abgeschlossen worden, hätten die USA ihre handelsverzerrenden Agrarstützungen um 70 % reduzieren müssen. Dabei boten sich der SSM als vorletzter von 20 Punkten für Susan Schwabs Ausstieg an. Der 20.

Tagesordnungspunkt hätte sich mit der Streichung der Baumwollsubventionen befasst. Der Doha-Agenda entsprechend, hätte das für den US Baumwollsektor schnellere und tiefere Kürzungen bedeutet. Da die erst heuer beschlossene US-Farm Bill festlegt, dass Subventionen an US-Baumwollfarmer über die nächsten fünf Jahre zumindest gleich bleiben bzw sogar erhöht werden dürfen, wäre es für Schwab politisch und diplomatisch wohl schwierig geworden in der WTO eine 70 %-ige Subventionskürzung gegen geltendes nationales Recht zu vereinbaren. Trotz der Interventionen Präsident Bushs zugunsten eines WTO-Kompromisses konnten die Verhandlungen nicht fortgesetzt werden, weil sowohl Repräsentantenhaus als auch Senat sich dagegen aussprachen. Da die sog Trade Promotion Authority (TPA), dh die Ermächtigung des US-Kongress an die Bush-Regierung selbständig Handelsverträge auszuverhandeln, bereits 2007 abgelaufen ist, sind die Vereinbarungen der USA unzuverlässig. Auch gegenüber den WTO-Mitgliedern besteht für die eingegangenen WTO-Vereinbarungen im Stadium der Modalitätenpapiere keine Rechtsverbindlichkeit.

Obwohl sich GD Lamy noch immer für einen Abschluss bis Jahresende einsetzt, hält sich der Enthusiasmus vieler Verhandler in Grenzen: Sie rechnen mit dem Abschluss der Doha-Runde nicht vor 2010. Nach den amerikanischen Wahlen im November wird es wohl noch länger dauern, bis eine neue Administration steht, die wiederum den Kongress von einer neuen TPA überzeugen muss. Das kostet Zeit. In Europa wird im Juni 2009 ein neues EU-Parlament gewählt und im Oktober desselben Jahres läuft die Amtszeit der EU-Kommission ab –und auch hier wird die Bildung einer neuen Administration eine Weile dauern. ♦