

Tangermann, Stefan; Brümmer, Bernhard; Matthes, Jürgen; Pfeiffer, Michael;
Schneider, Andreas

Article

Das Scheitern der Doha-Runde - wie groß ist der Schaden?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Tangermann, Stefan; Brümmer, Bernhard; Matthes, Jürgen; Pfeiffer, Michael; Schneider, Andreas (2006) : Das Scheitern der Doha-Runde - wie groß ist der Schaden?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 59, Iss. 17, pp. 3-20

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164342>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die Staats- und Regierungschefs hatten beim G8-Gipfel am 16./17. Juli 2006 in St. Petersburg in einer Handelserklärung vereinbart, bis Mitte August die Einigung über die Eckpunkte der Marktöffnung im Agrar- und Industriegüterhandel nachzuholen. Dennoch wurden die Verhandlungen im Rahmen der »Doha Development Agenda« Ende Juli bis auf Weiteres unterbrochen. WTO-Generaldirektor Pascal Lamy hatte am 24. Juli die unbefristete Aussetzung der Verhandlungen empfohlen, nachdem bei Gesprächen im Kreis der G6 (USA, EU, Japan, Australien, Brasilien, Indien) keine Annäherung der Positionen über Kernfragen der Liberalisierung des Agrarhandels zu erkennen war. Derzeit lässt sich nicht absehen, ob und, wenn ja wann, es gelingt, die Verhandlungen wieder aufzunehmen, um die bereits erreichten Vereinbarungen zu retten.

Kann die Doha-Runde am Agrarhandel scheitern?

Erneut hat in der WTO der Schwanz mit dem Hund gewackelt. Wieder waren es Agrarfragen, an denen die Verhandlungen entgleisten, als die Doha-Runde im Juli in eine Zwangspause geschickt wurde. Agrarprodukte machen weniger als 10% des Welthandels aus, mit rapide sinkender Tendenz. Aber die Bedeutung des Agrarsektors als Konfliktpotential in der WTO bleibt weit überproportional. Es ist nicht einmal auszuschließen, dass die Doha-Runde am Ende gänzlich scheitert, weil sich im Agrarhandel keine Einigung erzielen lässt. Der Schaden für die Weltwirtschaft und für die Architektur der multilateralen Institutionen wäre gewaltig. Und er würde durch nichts aufgewogen, was für die Agrarpolitik dabei erreicht werden könnte. Im Gegenteil: In den Agrarverhandlungen der Doha-Runde wird über Politik von gestern gestritten, nicht über tragfähige Strategien für die Agrarpolitik der Zukunft.

Die Unterscheidung zwischen Politiken von gestern und Strategien für die Zukunft hat in den Agrarverhandlungen der Doha-Runde zwei Dimensionen. Sehr grundsätzlich ist zunächst zu fragen, ob es sich eigentlich lohnt, die Positionen, um die in den Verhandlungen gestritten wird, mit so heftigem Nachdruck zu verteidigen. In einer eher technischen Dimension geht es dann darum, ob die Reduktionsraten für Zölle und Subventionen, die in den Verhandlungen zur Debatte stehen, wirklich so schwer zu verkraften sind, wie der Widerstand einiger Verhandlungspartner vermuten läßt.

Worum geht es in den Agrarverhandlungen der Doha-Runde?

Die Agrarverhandlungen der Doha-Runde sind ein so komplexes Konstrukt, dass selbst Fachleute bisweilen Schwierigkeiten haben, alle Details und die Zusammenhänge zwischen ihnen zu überblicken. Da geht es um verschiedenfarbige Kästen für die heimische Stützung (amber box, blue box, green box), Höchstgrenzen für unterschiedliche Aggregate von Stützungsbeträgen (Total Aggregate Measurement of Support, Overall Trade-Distorting Domestic Support, permitted *de minimis* support levels), verschiedene Bänder von Zollsätzen mit unterschiedlichen Reduktionsraten, sensitive products, special products, special safeguard mechanisms, Special Agricultural Safeguards, algebraische Formeln für die Ausweitung von Zolltarifquoten und vieles mehr. Der Entwurf einer Vereinbarung, den der Vorsitzende der Agrarverhandlungsgruppe im Juni dieses Jahres vorgelegt hat, umfasst 74 Seiten, die mit Details dieser Art gefüllt sind. Er enthält 760 eckige Klammern, also Entwurfselemente, über die nach jahrelangen Verhandlungen noch immer keine Einigkeit erzielt werden konnte.

Der Kern des »Problems« ist allerdings ganz einfach zu beschreiben. Es geht um den Abbau von Zöllen und Subventionen. Im Agrarhandel sind nach wie vor die Zölle erheblich höher als bei Industrieprodukten, und Subventionen für die inländische Produktion und den Export von Agrarpro-



Stefan Tangermann*

* Prof. Dr. Stefan Tangermann ist Director for Food, Agriculture and Fisheries bei der OECD, Paris.

dukten spielen noch immer eine große Rolle. Die internationalen Agrarmärkte sind durch diese agrarpolitischen Eingriffe erheblich verzerrt, mit entsprechend nachteiligen Folgen für die Effizienz der internationalen Arbeitsteilung. Es ist deshalb höchste Zeit, dass Zölle und Subventionen im Agrarsektor gesenkt werden.

Das Ziel der Verhandlungen ist aber auch ein besserer Interessenausgleich zwischen den Landwirten in verschiedenen Teilen der Welt. In den meisten Industrieländern ist die Agrarstützung erheblich höher als in den Entwicklungsländern, mit dem Ergebnis, dass die Landwirte in den reichen Ländern ihren Kollegen in den armen Ländern Märkte wegnehmen. Im Durchschnitt der OECD-Länder kommen 30% der landwirtschaftlichen Erlöse durch agrarpolitische Stützung und Protektion zustande, und nur die restlichen 70% stammen vom Markt. In Ländern wie Brasilien, China oder Südafrika dagegen macht die agrarpolitische Stützung nicht mehr als 3 bis 6% der Erlöse ihrer Bauern aus. Auch unter den Mitgliedsländern der OECD gibt es große Unterschiede in der agrarpolitischen Stützung. Einige Länder haben recht niedrige Stützungsraten (Neuseeland 2%, Australien 5%), andere sehr hohe (Japan 58%, Korea 62%, Norwegen 67%, Schweiz 69%). Die EU liegt mit 34% im Mittelfeld der OECD-Länder, während die Landwirte in den USA mit 16% deutlich weniger als im Durchschnitt der OECD, aber immer noch erheblich mehr als in den meisten Entwicklungsländern gestützt werden.

Angesichts solcher Unterschiede in der Agrarpolitik kann es nicht überraschen, dass in den WTO-Verhandlungen die Länder mit geringer agrarpolitischer Stützung einen Abbau von Zöllen und Subventionen fordern. Die Regierungen der Länder mit hoher Stützung wiederum fürchten, dass ihre Landwirte dabei unter wirtschaftlichen Druck geraten und als Wähler verloren gehen. An diesem Gegensatz sind die WTO-Verhandlungen wiederholt ins Stocken geraten und jetzt festgefahren: Einige Länder wollen, dass Zölle und Subventionen bei Agrarprodukten erheblich zurückgefahren werden, während andere Länder dazu nicht bereit sind. In dieser Debatte geht es nicht zuletzt um den Gegensatz zwischen Entwicklungsländern, die Forderungen stellen, und Industrieländern, die Widerstand leisten. Allerdings gibt es auch Entwicklungsländer, die ihre Agrarmärkte vor Importen schützen wollen, und Industrieländer, die für eine Liberalisierung des Agrarhandels eintreten.

Ein wenig mehr ins Detail muss man gehen, um den agrarpolitischen Gegensatz zwischen der EU und den USA in der letzten Verhandlungsrunde zu verstehen. In der Agrarpolitik der EU spielt traditionell die Preisstützung hinter Zollbarrieren eine erhebliche Rolle, während die US-Agrarpolitik stärker auf Subventionen baut, die den Landwirten für ihre Produktion gezahlt werden. Die historisch gewachsene Agrarpolitik auf den beiden Seiten des Atlantiks bedient

sich also unterschiedlicher Instrumente, unterscheidet sich aber nicht wesentlich in der Art ihrer marktverzerrenden Wirkungen – in beiden Fällen produzieren die Landwirte mehr, als sie es aufgrund der Marktkräfte tun würden. Die unterschiedliche Instrumentenwahl erklärt aber, warum die USA von der EU vornehmlich eine Reduktion ihrer Agrarzölle verlangen, während die EU von den Amerikanern hauptsächlich einen Abbau ihrer Subventionen erwartet. Dass die EU ihre Landwirte deutlich stärker stützt als die USA, gibt der transatlantischen Debatte über Agrarfragen eine zusätzliche Dimension.

Sind Zölle und Subventionen in der Agrarpolitik unverzichtbar?

Es mag naheliegend erscheinen, dass Länder mit hoher agrarpolitischer Stützung ihre Zölle und Subventionen verteidigen. Immerhin geht es um die Einkommen der Bauern, vielleicht auch um Umweltschutz und die Stabilität ländlicher Regionen. Ganz sicher geht es aber um die Wählerstimmen aus der Landwirtschaft. Bei näherer Betrachtung zeigt sich allerdings, daß hier agrarpolitische Instrumente verteidigt werden, für die es deutlich bessere Alternativen gibt. Letztlich kommt es darauf an, agrarpolitische Ziele möglichst wirksam zu erreichen. Politisch herausragend ist dabei die Unterstützung der landwirtschaftlichen Einkommen.

Ob Einkommensstützung überhaupt ein sinnvolles Ziel der Agrarpolitik ist, sei dahingestellt. Unausweichlich ist aber die Frage, ob das, was einige Länder in den WTO-Verhandlungen so nachdrücklich verteidigen, nämlich Zölle und Produktsubventionen, eigentlich wesentlich zur Stützung der Einkommen in der Landwirtschaft beiträgt. Zahlreiche Arbeiten der OECD haben deutlich gezeigt, dass dies nicht der Fall ist. Ein Euro, der durch diese Art der Politik an die Landwirtschaft transferiert wird, trägt zum Einkommen der Bauern nicht mehr als 25 Cent bei. Der Rest kommt Bodeneigentümern außerhalb der Landwirtschaft und dem Agribusiness zugute oder geht als Reibungsverlust verloren. Und das Wenige, das bei den Bauern ankommt, hilft nicht gerade denjenigen, die es am meisten bräuchten. Gestützte Preise bringen einem Landwirt umso mehr, je größer sein Produktionsvolumen ist. Landwirte mit großen Betrieben sind aber nicht die Ärmsten in der Landwirtschaft.

Auch für andere agrarpolitische Ziele sind Zölle und Produktsubventionen nicht das beste Instrumentarium. Der Umwelt wird nicht geholfen, wenn Landwirte durch Preisstützung dazu veranlaßt werden, intensiver zu produzieren oder erosionsgefährdete Flächen zu nutzen. Die Erhaltung wertvoller Kulturlandschaft ist typischerweise dort gefährdet, wo landwirtschaftliche Erträge gering sind, gestützte Preise also wenig Hilfe bringen. Für die Stärkung der wirtschaftlichen

und sozialen Basis in ländlichen Regionen sind eine gute Infrastruktur, eine attraktive Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen sowie Arbeitsplätze in zukunftsorientierten Branchen wesentlich hilfreicher als hohe Erlöse aus dem Anbau von Weizen oder Zuckerrüben. Und Entsprechendes gilt für andere Ziele der Agrarpolitik.

Agrarpolitik mag sehr wohl wichtige Aufgaben haben. Preisstützung durch Zölle und Subventionen ist aber bei weitem nicht die beste Art, sie wahrzunehmen. Gezielte Zahlungen, die von der Agrarproduktion losgelöst sind und direkt an dem ansetzen, was erreicht werden soll, können erheblich mehr leisten. Eine Zahlung je Meter Hecke, die ein Landwirt pflanzt, hilft der Biodiversität weit besser als eine Subvention je Tonne Weizen. Gezielte Zahlungen, die von der Agrarproduktion losgelöst («entkoppelt») sind, fallen in der WTO in die »green box«. Sie sollen nach dem Willen aller Verhandlungspartner weiterhin unbeschränkt bleiben. Alle Länder haben also die Möglichkeit, von Zöllen und Produktsubventionen auf entkoppelte, gezielte Zahlungen umzusteigen. Das befreit die Märkte von Verzerrungen, erlaubt Fortschritt in den WTO-Verhandlungen und verbessert gleichzeitig die Wirksamkeit der Agrarpolitik. Gute Politik im Inland ist also auch gute Handelspolitik.

Wenn die Mitgliedsländer in der OECD zusammenkommen, um über agrarpolitische Strategien zu diskutieren, setzt sich die Erkenntnis zunehmend durch, dass entkoppelte gezielte Zahlungen erheblich wirksamer sind als eine Politik der Preisstützung. Und eine zunehmende Zahl von Mitgliedsländern der OECD ist im inländischen Politikprozess auf eine entsprechende Reformstrategie eingeschwenkt, nicht zuletzt auch die EU und die USA. Die Praxis der heimischen Politikgestaltung ist also den Verhandlungspositionen in der WTO ein ganzes Stück voraus. Vielleicht kann da in den kommenden Wochen der Verhandlungsstand in Genf noch etwas aufholen.

Könnten die Verhandlungspositionen flexibler sein?

Gerade weil viele Länder in ihrer eigenen Agrarpolitik bereits einen Reformkurs eingeschlagen haben, sind manche Positionen in den Agrarverhandlungen der Doha-Runde auch in einer zweiten Hinsicht diskussionswürdig. Die Größenordnung der Reduktion von Zöllen und Subventionen, um die es jetzt in den Verhandlungen geht, würde nämlich in vielen Fällen keine neuen Anpassungen der Politik erzwingen, sondern lediglich bereits durchgeführte Politikreformen nachvollziehen. Im handelspolitischen Jargon gesprochen würden viele der Verpflichtungen, die das Ergebnis der Doha-Runde sein könnten, lediglich das »Wasser« aus den bisherigen Regeln absaugen.

Am Beispiel der Regeln für die heimische Stützung lässt sich das besonders gut beschreiben. Wenn dort von einer Senkung um x Prozent gesprochen wird, heißt das nicht, dass die Subventionen, die eine Regierung im Jahr 2006 tatsächlich gezahlt hat, um x Prozent vermindert werden müssen. Vielmehr ist die Basis für die Reduktion die Stützung, die in einer zurückliegenden Referenzperiode geleistet wurde. Die tatsächliche Stützung mag inzwischen deutlich unter diesem Betrag liegen, vor allem dann, wenn die Agrarpolitik des entsprechenden Landes in den vergangenen Jahren bereits reformiert wurde. Der Basisbetrag enthält dann Wasser, und die vereinbarte Reduktion hat zu einem Teil oder auch insgesamt nur die Wirkung, dieses Wasser abzusaugen. Für die beiden größten Protagonisten in den Verhandlungen, die EU und die USA, kann davon ausgegangen werden, dass die Angebote zur Senkung der heimischen Stützung, die sie selbst in den Verhandlungen vorgelegt haben, ohne wesentliche Politikänderungen verkraftbar wären, also tatsächlich weitgehend Wasser entfernen.

Bei der Absenkung von Zöllen ist die Situation ähnlich. In vielen Fällen sind die gegenwärtigen Zölle nicht notwendig, um die an den inländischen Märkten herrschenden – und in manchen Fällen durch inländische Stützungsmaßnahmen abgesicherten – Agrarpreise aufrechtzuerhalten. Das ist mit Sicherheit dort der Fall, wo die Zölle prohibitiv sind, also Importe gänzlich unterbinden. Nur detaillierte empirische Analysen können zeigen, wieviel Wasser dieser Art in den vielen tausend Zollpositionen enthalten ist, um die es in den Verhandlungen geht. Einige Untersuchungen haben gezeigt, dass die meisten Vorschläge für Reduktionsraten bei Agrarzöllen, die gegenwärtig in der Doha-Runde auf dem Tisch liegen, zu einem wesentlichen Teil nicht mehr erreichen würden, als das Wasser aus den gegenwärtigen Zoll-Bindungen zu entfernen.

Dass der Abbau von Zöllen und Subventionen, über den jetzt in der Doha-Runde so heftig gestritten wird, in vielen Fällen nicht mehr erreichen wird, als das Wasser aus den bisher geltenden Verpflichtungen zu nehmen, bedeutet nicht, daß die Doha-Runde für den Agrarsektor irrelevant ist. Es ist schon einiges gewonnen, wenn dafür gesorgt wird, dass die Agrarpolitik nicht zu den höheren Niveaus von Protektion und Stützung zurückkehren kann, die früher geherrscht haben. Es bedeutet aber, dass die beteiligten Regierungen in den Verhandlungen etwas gelassener sein und mehr Flexibilität zeigen könnten, als das bisher der Fall gewesen ist.

Und das ist auch generell die Schlussfolgerung, die sich aufdrängt: Für manche Regierung würde es sich lohnen, noch einmal die Position zu prüfen, die sie bisher in der Doha-Runde so nachdrücklich vertreten hat. Die Art der Agrarpolitik, die mit dieser Position verteidigt werden soll, ist in vielen Fällen wenig wirksam – es gibt deutlich bessere Wege,

das zu erreichen, was die Agrarpolitik anstrebt, und diese Wege bleiben auch nach einem erfolgreichen Abschluss der Doha-Runde offen. Die konkreten Reduktionsraten, um die jetzt gerungen wird, würden außerdem in vielen Fällen nur das Wasser aus den bisherigen Höchstgrenzen nehmen, also keine Einschnitte in bestehende Politikmaßnahmen verlangen.

Internationale Verhandlungen haben ihre eigene Dynamik, und Positionen, die einmal formuliert sind, entwickeln leicht die Kraft des Faktischen. Wenn es gilt, eine schwere Krise zu beheben, wie sie jetzt in der Doha-Runde eingetreten ist, reicht es aber nicht mehr aus, auf den Verhandlungspositionen von gestern zu bestehen. Wenn Positionen überdacht und neu formuliert werden, mag das wie ein Gesichtverlust wirken, vor den heimischen Lobbies und gegenüber den Verhandlungspartnern in der WTO. Darauf kommt es aber am Ende weniger an als auf eine politisch und sachlich überzeugende Begründung für das, was in den Verhandlungen erreicht werden soll. Und den größten Gesichtverlust müssen alle Verhandlungspartner gemeinsam befürchten, wenn sie zulassen, dass die Blockade in den Agrarverhandlungen zum Scheitern der gesamten Doha-Runde führt.



Bernhard Brümmer*

Die Zukunft der Agrarhandelsliberalisierung: Abschied vom multilateralen Ansatz?

»Die WTO-Runde ist noch nicht tot, sie befindet sich zur Zeit irgendwo zwischen Intensivstation und Krematorium«. So lautete der Kommentar des indischen Wirtschaftsministers Kamal Nath zum Scheitern der WTO-Verhandlungen Ende Juli. Wie weit der Patient multilaterale Handelsliberalisierung schon auf diesem Weg voran geschritten ist, und ob dieser Prozess noch umkehrbar bis zur eventuellen vollständigen Genesung ist, stellt eine offene Frage dar. Auslöser des Scheiterns der Verhandlung waren die Differenzen zwischen den großen Handelsblöcken in Agrarhandelsfragen. Daher sollen in diesem Beitrag aus Sicht eines Agrarökonomen die aktuelle Situation analysiert und die Ursachen sowie die möglichen Folgen der Krise skizziert werden. Insbesondere möchte ich aufzeigen, welche möglichen Auswege aus der Krise von den großen Handelsnationen derzeit diskutiert werden. Hier ist in der aktuellen politischen Diskussion eine starke Präferenz zum Ersatz der multilateralen Liberalisierung durch bilaterale Handelsabkommen, welche die gesamte Spannbreite zwischen Freihandelszonen und speziellen Handelsabkommen umfassen, zu erkennen. Ich möchte vor allem auf die Gefahren dieser Bilateralisierung der Handelsabkommen hinweisen. Schließlich werde ich einige mögliche Konsequenzen für den Weltagrarhandel und die weitere Entwicklung der Agrarhandelsliberalisierung kurz ansprechen.

Die Schuldzuweisung an ein bestimmtes Land für das Scheitern der Verhandlungen soll an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden. Wenngleich in der öffentlichen Diskussion die USA häufig verantwortlich für den Abbruch der Verhandlungen gemacht werden und dies aufgrund der dortigen

* Professor Dr. Bernhard Brümmer ist Inhaber des Lehrstuhls für landwirtschaftliche Marktlehre an der Universität Göttingen.

innenpolitischen Rahmenbedingungen¹ nicht ganz von der Hand zu weisen ist, greift diese Darstellung meines Erachtens zu kurz. Ein grundlegendes Problem des Systems der multilateralen Welthandelsgespräche im Rahmen der WTO wird bei einer solchen einseitigen Schuldzuweisung vernachlässigt: Ein Abschluss erfordert Flexibilität und wechselseitige Abstimmung bei allen Beteiligten. Jedes WTO-Mitgliedsland ist aber auch gezwungen, die Ergebnisse im Heimatland zu rechtfertigen. In den meisten Industrieländern ist es leider so, dass in der öffentlichen Wahrnehmung ein gesamtwirtschaftlich sicherlich sinnvoller Zollabbau im Agrarbereich als Zugeständnis oder gar als Opfer zugunsten eines höheren Ziels dargestellt wird. Die Handelspolitiker haben also die etwas skurrile Aufgabe, einen Nettogewinn für die heimische Volkswirtschaft in einer Form zu verteidigen, als handele es sich um einen Nachteil. Als Gewinn wird das Beibehalten von möglichst vielen Außenschutzmaßnahmen auf möglichst hohem Niveau wahrgenommen – vergleichbar mit einem Packesel in einer Karawane, der sich darüber freut, eine möglichst schwere Last tragen zu dürfen, während die anderen unnötigen Ballast abwerfen und so viel schneller voranschreiten können. Solange auch die Handelsminister, -kommissare und -beauftragten eine derartige Sichtweise in der jeweiligen innenpolitischen Diskussion vertreten, werden gleichsam automatisch die Partikularinteressen der bisher protektionierten Sektoren die politische Diskussion über Handelsliberalisierung dominieren. Die substantiellen Wohlstandsgewinne durch einen Abschluss der Verhandlungen geraten in der Diskussion schnell in den Hintergrund.

Die Ursachen des Scheiterns der WTO-Verhandlungen im Bereich des Agrarhandels

Wie schon während der Uruguay-Runde erwies sich der Agrarhandel auch in den nun vorläufig gescheiterten Verhandlungen der Doha-Runde als einer der problematischen Bereiche. Dies ist zum einen darin begründet, dass der Agrarhandel erst im Verlauf der Uruguay-Runde in GATT bzw. WTO integriert wurde; Agrarhandel hat also nur eine sehr kurze Historie in Bezug auf multilaterale Liberalisierung, verglichen mit dem bereits mehr als fünf Dekaden andauernden Liberalisierungsprozess bei Industriegütern. Zum anderen sind gerade im Agrarhandel die Positionen von Entwicklungsländern und Industrieländern sehr stark entgegengesetzt; allerdings gibt es auch innerhalb der jeweiligen Gruppen sehr unterschiedliche Ansichten der einzelnen Nationen zu Fragen der Agrarhandelsliberalisierung. Es erscheint daher sinnvoll, zunächst einmal die Kernbereiche der Agrarhandelsliberalisierung, so wie diese in der WTO definiert sind, zu betrachten. Auch in der Doha-Runde wurde die bereits

¹ Sowohl das Auslaufen der »trade promotion authority« (TPA, auch als »fast track« bezeichnet) zum 1. Juni 2007 als auch die bevorstehenden Wahlen schränken die Freiheitsgrade der Bush-Administration wesentlich ein.

aus der Uruguay-Runde bekannte Einteilung der Agrarhandelsfragen in drei Bereiche beibehalten: Marktzugang, einheimische Stützung sowie Exportsubventionen. Ordnet man diese drei Bereiche nach zunehmender Problematik in den Verhandlungen, so sind zunächst die Exportsubventionen zu betrachten. Hier wurde bereits beim Ministertreffen in Hongkong im Dezember 2005 weitestgehend Einigkeit erzielt. Sämtliche Exportsubventionen in sämtlichen Formen sollten bis Ende 2013 auch im Agrarbereich vollständig abgeschafft werden. Größerer Diskussionsbedarf bestand noch in Bezug auf die Regulierung von staatlichen Handelsunternehmen (state trading enterprises, STE), welche allerdings nicht ausschließlich in den Bereich der Exportmaßnahmen einzuordnen sind.

Bei den beiden verbleibenden Bereichen Marktzugang und einheimische Stützung fällt die Reihung schwer, wenn man sich nicht auf die Sichtweise eines bestimmten Landes festlegt. Nehmen wir hier den europäischen Standpunkt ein, so ist der Bereich der einheimischen Stützung sicherlich weniger problematisch als der Bereich des Marktzugangs; deshalb möchte ich zunächst kurz auf diesen Bereich eingehen. Warum ist der Bereich einheimischer Stützung für Europäer relativ wenig problematisch? Dies ist vor allem in der gerade umgesetzten Agrarreform begründet, in der eine weitgehende Entkopplung der Subventionen für die Landwirtschaft von der Produktion vereinbart und in Deutschland auch bereits weitestgehend umgesetzt wurde. Solche entkoppelten Zahlungen, auch wenn noch nicht geklärt ist, ob die europäische Variante der Entkopplung vor einem WTO-Schiedsgericht Bestand hätte², sind nach allgemeiner Auffassung »green-box-fähig« und unterliegen damit keinerlei Abbaupflicht. Durch die sukzessive Umschichtung ihres Agrarbudgets in Richtung dieser green-box-fähigen Maßnahmen kann die Europäische Union (EU) weitgehend Zugeständnisse im Bereich der einheimischen Stützung machen. Dies gilt jedenfalls für die Hauptkulturen in der EU. Nicht verschwiegen werden sollte allerdings, dass bei einigen wichtigen internationalen Handelsprodukten wie beispielsweise Wein oder Obst und Gemüse die Reform noch vollständig aussteht; bei anderen Produkten, wie zum Beispiel Zucker, wird die Reform vermutlich nicht ausreichen, um auch auf mittlere Sicht den Vorgaben der WTO zu genügen.

Wenden wir uns nun dem Bereich des Marktzugangs zu. Dieser Bereich ist aus EU-Sicht sicherlich der schwierigste

² Das Urteil aus dem jüngst entschiedenen Baumwoll-Panel, in welchem bestimmte Direktzahlungen in den USA für Baumwolle mit der Begründung, den Empfängern der Zahlung stünden immer noch nicht sämtliche alternativen Produktionsaktivitäten zur Auswahl, als nicht WTO-konform eingestuft wurden, ließe sich unter Umständen auch auf die »entkoppelten« EU-Direktzahlungen übertragen, denn auch hier sind immer noch bestimmte Produktionsverfahren (insbesondere Obst, Gemüse und Speisekartoffeln) aus dem allgemeinen System der einheitlichen Betriebsprämie ausgeklammert.

te in den Verhandlungen gewesen. Auch nach den vorgenommenen Reformen gilt für viele Produkte, die in Europa hergestellt werden, weiterhin eine Interventionsregelung, d.h. es existiert ein staatlich festgesetzter Aufkaufpreis, der in der Regel oberhalb des Weltmarktpreises liegt. Dies erfordert in einer Einfuhrsituation zwingend einen Außenschutz, wenn man nicht Importe aus Drittländern in den Interventionsstellen aufnehmen möchte. Bei einem Selbstversorgungsgrad von mehr als 100% greift allerdings der Wegfall der Exportsubventionen als handelspolitisches Instrument, so dass es zu einer Preisbildung auf dem Niveau des Autarkiepreises kommen könnte. Als besonders kritischer Bereich ist in der Europäischen Union die Milcherzeugung zu nennen; hier lässt sich die derzeitige Marktordnung, die durch eine Quotierung der Produktion in Verbindung mit hohen, staatlich festgesetzten Preisen für Butter und Magermilchpulver gekennzeichnet ist, nur aufrecht erhalten, wenn ein hinreichend hoher Außenschutz gewährleistet bleibt.

Dennoch waren auch für den Marktzugang einige Eckpunkte in den Verhandlungen verabredet worden. Die WTO-Mitgliedsländer hatten sich bereits auf Modalitäten geeinigt, welche vier unterschiedliche »Bänder« je nach Ausgangszoll vorsahen. Im untersten Band mit Zollsätzen von weniger als 20 oder 30% sollten Kürzungen von 20 bis 65% vorgesehen sein. Im obersten Band, welches je nach Vorschlag bei einem Ausgangszoll von 60 oder 90% beginnen sollte, wäre hingegen eine Kürzung von 42 bis 90% angewandt worden. Für Entwicklungsländer wären geringere Kürzungssätze zur Anwendung gelangt. Sicherlich repräsentiert diese erhebliche Bandbreite in den Vorschlägen eine bedeutende Heterogenität in den Positionen der Mitglieder, aber es zeichneten sich im Vorfeld der Juli-Verhandlungen durchaus Kompromisslinien ab.

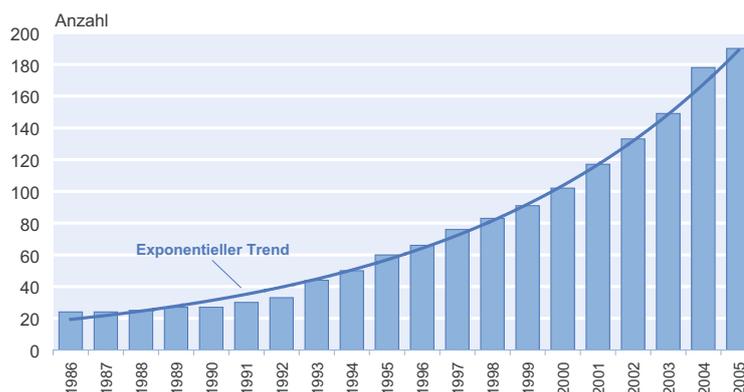
Aus Sicht der USA kehrt sich die Reihenfolge der beiden letztgenannten Bereiche um. Für die USA ist es in den Verhandlungen stets ein wichtiges Anliegen gewesen, im Bereich der heimischen Stützung keine externen Restriktionen in Kauf zu nehmen, welche unter Umständen eine gezielte Ausdehnung der Subventionen für die heimische Landwirtschaft unterbänden. Zugeständnisse im Bereich des Marktzugangs hingegen sind für die Amerikaner wesentlich einfacher umzusetzen. Die Gründe sind hauptsächlich innenpolitischer Natur, denn es stehen Wahlen in den Vereinigten Staaten an, in denen die Landwirtschaft wieder einmal ihr Gewicht in die politische Waagschale werfen kann. In Verbindung mit der ohnehin anstehenden Reform der Agrargesetzgebung in den USA in 2007/08 möchte die Regierung unter Prä-

sident Bush offensichtlich hinreichend Flexibilität bewahren, um Wahlgeschenke an ländlich geprägte Regionen gewähren zu können.

Betrachten wir nun kurz den Bereich jenseits der Agrarverhandlungen, so lassen sich auch die aufstrebenden Entwicklungsländer, insbesondere Brasilien, China und Indien, mitverantwortlich machen für das Scheitern der WTO-Verhandlungen. Nach Einschätzung vieler Beobachter haben diese genannten Länder insbesondere im Bereich der Industriezölle nicht die notwendige Flexibilität bewiesen, um die geltenden Zollsätze soweit zu reduzieren, dass den großen Handelspartnern (vor allem USA) ein Entgegenkommen im Bereich der landwirtschaftlichen Zollsätze als lohnenswert erschien. Es war stets ein Anliegen insbesondere der amerikanischen Handelsbeauftragten, einen weiteren Abbau der Agrarprotektion in den Bereichen Marktzugang und einheimische Stützung an die Bedingung zu knüpfen, dass gerade in den genannten Schwellenländern substantielle Verbesserungen hinsichtlich der Marktöffnung bei Industriegütern erreicht werden. Dieses Ziel erfordert die Vereinbarung von sehr hohen nominalen Zollreduzierungen, da es in diesen Ländern einen großen Unterschied zwischen den angewandten (»applied«) und den bei der WTO notifiziert (»bound«) Zollsätzen gibt. Nur mit hohen nominalen Kürzungen lässt sich daher die Redundanz in den Zollsätzen überwinden.

Aus den obigen Ausführungen sollte klar geworden sein, dass es in der Tat einige Gegensätze in den Interessen im Bereich der Agrarhandelsliberalisierung gegeben hat. Allerdings muss noch einmal betont werden, dass diese Gegensätze wenigstens in den letzten Gesprächen Ende Juli nicht unüberbrückbar erschienen. Viele Beobachter waren der Ansicht, dass ein vergleichsweise geringes Entgegenkommen aller beteiligten Nationen hinreichend gewesen wäre, um die Verhandlungen im Agrarbereich zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. So wirft sich denn die

Kumulierte Anzahl der weltweit in Kraft getretenen regionalen Handelsabkommen, 1986–2005



Quelle: WTO.

Frage auf, warum die Verhandlungen eigentlich gescheitert sind, wenn doch die Interessengegensätze von allen Beteiligten nicht als unüberbrückbar wahrgenommen worden sind. Die Hauptursache liegt meines Erachtens zum einen in verschiedenen innenpolitischen Rahmenbedingungen in den großen Handelsnationen. Zum anderen kann auch nicht vernachlässigt werden, dass die großen Handelsblöcke, insbesondere die USA und die EU, mittlerweile eine stärkere Neigung zu bilateralen Handelsabkommen an den Tag legen, als dies noch in der vergleichbaren Phase der Uruguay-Verhandlungen der Fall gewesen ist. In der Abbildung ist die kumulierte Zahl von regionalen Handelsabkommen seit 1986, dem Beginn der Uruguay-Runde, aufgetragen. Von 1986 bis 2005 hat die Anzahl der regionalen Handelsabkommen weltweit um 11,5% per annum zugenommen.

Bilaterale und regionale Handelsabkommen versus multilaterale Liberalisierung

Stellen regionale Handelsabkommen eine sinnvolle Alternative oder Ergänzung zu den WTO-Verhandlungen dar, oder sind sie eher negativ zu bewerten? Regionale Handelsabkommen sind zunächst als Verletzung eines Kerngrundsatzes der multilateralen Liberalisierung einzuordnen, denn sie beinhalten durch ihre Konstruktion eine Diskriminierung von nicht am jeweiligen Abkommen beteiligten Handelspartnern: ein klarer Verstoß gegen das »Most-favoured-nation«-Prinzip (MFN), nach welchem Handelsvergünstigungen ohne Diskriminierung allen Handelspartnern einzuräumen sind. Für die Bewertung solcher Abkommen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist entscheidend, ob es in Folge des Abkommens zu einer weltweit verbesserten Allokation der Produktionsfaktoren kommt, was wiederum davon abhängt, ob Handel schaffende oder Handel umlenkende Effekte dominieren. Es gibt aber über die statische wohlfahrtstheoretische Analyse hinaus wichtige Argumente gegen regionale Handelsabkommen, deren Bedeutung offensichtlich wird, wenn man sich den Ursachen für die starke Zunahme dieser Abkommen zuwendet.

Die Gründe für die Bevorzugung von bilateralen und regionalen Handelsabkommen gegenüber den multilateralen Verhandlungen im Rahmen der WTO sind vielfältig. Auffallend ist, dass knapp ein Viertel der bei der WTO notifizierten regionalen Handelsabkommen die EU oder die USA als einen der beteiligten Handelsblöcke aufweisen. Zu den wichtigsten Ursachen gehört sicherlich, dass es im Rahmen einer bilateralen oder regionalen Vereinbarung für die USA respektive die EU einfacher ist, ihre jeweiligen Positionen in bilateralen Verhandlungen durchzusetzen. Ein Indikator hierfür ist die Ausgestaltung der Abkommen im Bereich der so genannten »Singapur-Themen« (Handel und Investitionen, Handel und Wettbewerbsfragen, Transparenz bei der öffent-

lichen Beschaffung sowie Handelserleichterungen), die ja auch bereits während der Ministerkonferenz in Cancún auf der Agenda der WTO standen und für das damalige Scheitern der Konferenz mitverantwortlich zeichneten. Wurden diese Themen aus den laufenden WTO-Verhandlungen (mit Ausnahme der Handelserleichterungen) eher ausgeklammert, so enthalten die meisten bilateralen Abkommen mit Beteiligung der USA oder der EU ausführliche Regelungen dazu. Auch andere Nichthandelsbelange, wie der Schutz von geistigen Eigentumsrechten oder Sozial- und Umweltnormen, scheinen standardmäßig zum Repertoire von bilateralen Handelsabkommen zu gehören, obwohl die meisten Handelsökonominnen darin übereinstimmen, dass die Handelspolitik ein sehr ineffizientes Instrument zur Verfolgung von Zielsetzungen solcher Art ist; insbesondere Fragen von Arbeitsstandards lassen sich in aller Regel sehr einfach als wertvolle Waffe für protektionistische Maßnahmen nutzen. Ein Beispiel ist das Freihandelsabkommen der USA mit Chile. Hier ist ein detailliertes Kapitel dem Themenkomplex Arbeit gewidmet, welches auch die Vorgabe enthält, Handel und Investitionen nicht durch Schwächung oder Abbau von geltenden Gesetzen bezüglich der Arbeitsstandards zu fördern. Mit einer solchen Formulierung wird eine Möglichkeit eröffnet, beispielsweise Agrarexporte aus Chile in die USA zu unterbinden, da die Durchsetzung der Arbeitsgesetze in Chile insgesamt und besonders im Agrarsektor einer kritischen Überprüfung kaum standhalten dürfte. Hier konnten sich vermutlich die US-amerikanischen Gewerkschaften in den Verhandlungen durchsetzen.

Des Weiteren kann ein bilaterales oder regionales Handelsabkommen wesentlich besser auf die »Bedürfnisse« der heimischen Industrie zugeschnitten werden. Unter Bedürfnissen ist hier das Verlangen von bisher stark protektionierten Sektoren nach Fortführung dieses Schutzes gemeint. Die Behandlung des Agrarsektors in bilateralen oder regionalen Freihandelsabkommen kann als Beispiel dienen. In vielen solcher Freihandelsabkommen, welche die EU abgeschlossen hat, sind bestimmte Agrarprodukte vollständig ausgeklammert. So weisen Rudloff und Simons (2004)³ darauf hin, dass in den Abkommen mit den Mittelmeer-Anrainerstaaten, Südafrika, Mexiko und Chile wichtige Agrarprodukte ausgeklammert werden: In keinem dieser Abkommen werden Rindfleisch, Milch und Milchprodukte, Zucker und Getreide⁴ in die Liberalisierung der Einfuhren in die EU mit einbezogen. Auch für die USA gilt ähnliches, wie sich am Freihandelsabkommen mit Australien illustrieren lässt. Dieses Abkommen wird sich mit großer Wahrscheinlichkeit nicht zum Vorteil der australischen Landwirtschaft auswirken, da

³ Rudloff, B. und J. Simons (2004). Comparing EU free trade agreements: Agriculture. (ECDPM InBrief 6A). Maastricht: ECDPM with CTA.

⁴ Bei Getreide gibt es Unterschiede zwischen den Abkommen. So sind bei Südafrika Mais und Reis ausgeklammert, während es in den Abkommen mit Chile und Mexiko zu keiner Liberalisierung des EU-Einfuhrregimes aller Getreidearten kommt.

es eine ungleichgewichtige Behandlung der Agrarsektoren in den beiden Ländern vorsieht: Während der australische Markt unmittelbar für alle wesentlichen Agrarimporte aus den USA geöffnet wird, sind hinsichtlich der Öffnung des amerikanischen Markts für australische Agrarerzeugnisse wesentliche Vorbehalte beibehalten worden. Dieses Fallbeispiel unterstreicht also nicht nur die Sonderbehandlung des Agrarsektors aufgrund der historisch hohen Stützung in den USA, sondern ist auch ein Beleg für die vorhandenen Spielräume des stärkeren Verhandlungspartners bei einem bilateralen Abkommen.

Auch die Probleme in Bezug auf Governance müssen bei der kritischen Analyse von bilateralen Handelsabkommen Erwähnung finden. Die schiere Anzahl von bilateralen Verpflichtungen (bei 149 WTO-Mitgliedern wären maximal 11026 bilaterale Abkommen möglich) unterminiert das multilaterale Welthandelssystem und erhöht die Intransparenz. Allein die Vielzahl ist dabei noch nicht das größte Problem, denn jedes Abkommen für sich schreibt andere Standards, andere Übergangsfristen und andere Ausnahmen fest; diese zunehmende Komplexität in den Regeln des Welthandels lässt sich wohl kaum als Musterbeispiel von guter Governance anführen. Außerdem erfordert regionale Liberalisierung im Gegensatz zu MFN-basierter Liberalisierung die Definition und Durchsetzung von Ursprungsregelungen. Gerade Agrareinfuhren in die EU aus präferierten Ländern haben in der Vergangenheit gezeigt, dass Regelungen über das Herkunftsland oft hohen administrativen Aufwand, unter Umständen gar Betrug und Korruption nach sich ziehen.⁵

Schließlich sollten auch die dynamischen Wirkungen einer weiter verstärkten Nutzung von Freihandelsabkommen beachtet werden. Diese können wesentlich gravierender sein als die bisher diskutierten, eher statischen Auswirkungen. Per Konstruktion beinhaltet ein bilaterales oder regionales Handelsabkommen Auswirkungen auf Dritte, welche nicht mit am Verhandlungstisch sitzen. Die Möglichkeit, dass hierbei wesentliche Nachteile für die unbeteiligten Drittländer entstehen, ist nicht von der Hand zu weisen. Die bereits angesprochene Handelsumlenkung ist ein Beispiel für eine solche Externalität. Andere externe Effekte können durch Auswirkungen auf die Weltmarktpreise dann entstehen, wenn einer der am Abkommen beteiligten Partner ein großes Land auf dem Weltmarkt ist. Bei dynamischer Betrachtung kann eine weitere Externalität darin bestehen, dass ein bilaterales oder regionales Handelsabkommen eine Sogwirkung in der Region auf diejenigen Länder ausübt, welche zunächst nicht Bestandteil des Freihandelsabkommens sind. Wenn

⁵ Als Beispiel sei das Balkan-Abkommen genannt, welches zunächst auch zollfreie Zuckereinfuhren in die EU vorsah. Nachdem es in Folge dieser Regelung zu einem intensiven Karussellhandel zwischen Serbien und der EU kam, musste für Zucker das Balkan-Abkommen zu einer Zollpräferenzquote geändert werden.

auch nicht a priori gesagt werden kann, ob es sich hier um eine positive oder negative Externalität handelt, so schränkt diese Wirkung mittelfristig die Freiheitsgrade der zunächst Unbeteiligten ein. Schließlich kann auch die Wirkung auf multilaterale Handelsliberalisierung als externer Effekt betrachtet werden. Obwohl die WTO einige Regeln für die Etablierung von Freihandelsabkommen festgeschrieben hat, sind diese Regeln zu keinem Zeitpunkt durchgesetzt worden. Von daher ist es nicht auszuschließen, dass auf lange Sicht Auswirkungen auf die Stabilität und Attraktivität der WTO als Motor der Liberalisierung durch bilaterale und regionale Handelsabkommen entstehen, ohne dass die WTO-Mitglieder beteiligt werden. Wird beispielsweise der MFN-Zollsatz im Agrarbereich durch verstärkte Regionalisierung obsolet, so lässt sich die Wirksamkeit von WTO-Vereinbarungen auf die tatsächliche Marktöffnung durch deren Umsetzung immer schwieriger abschätzen – die WTO verlöre dann zukünftig noch deutlicher an Effektivität.

Auswirkungen auf Agrarhandel und Agrarhandelsliberalisierung

Die Wirkung des Scheiterns auf den Weltagrarhandel ist eindeutig: Er wird kurzfristig weniger stark wachsen, als dies bei erfolgreichem Abschluss der Verhandlungen der Fall gewesen wäre. Die Schäden betreffen Industrie- und Entwicklungsländer; diese werden aufgrund der größeren Verwundbarkeit und der größeren Rolle des ländlichen Raums wohl aber relativ stärker getroffen werden. Die Modellabschätzungen über einen erfolgreichen Abschluss der Doha-Runde deuten alle auf einen mehr oder weniger deutlichen Anstieg der Weltmarktpreise für Agrarprodukte hin. Das heißt im Umkehrschluss aber auch, dass das Ausbleiben dieses Anstiegs die Nettoimporteure von Agrarprodukten, insbesondere von Nahrungsmitteln (also die Mehrzahl der Entwicklungsländer⁶), durch das Scheitern der Doha-Runde kurzfristig nicht nachteilig betreffen wird.

Auf längere Sicht wird der Weltagrarhandel in seiner Entwicklung auch ganz wesentlich davon abhängen, ob und wie sich die weitere Liberalisierung des Weltagrarhandels vollzieht. Positiv zu werten wäre eine zügige Wiederaufnahme der WTO-Verhandlungen, eine Verlängerung der TPA für die derzeitige US-Regierung, ein Einlenken der Europäer beim Marktzugang für Agrarprodukte und größere Flexibili-

⁶ Valdes und McCalla (2004) belegen, dass auf Basis der Durchschnitte von 1995–97 von 148 Entwicklungsländern nach UN-Definition zwei Drittel (105 Länder) als Netto-Nahrungsmittelimporteure eingestuft werden können; unter den am wenigsten entwickelten Ländern (46 zum Untersuchungszeitpunkt) befindet sich nur ein einziger Nettoexporteur für Nahrungsmittel. Betrachtet man Agrarprodukte insgesamt, so sind immer noch 60% der Entwicklungsländer Nettoimporteure. Siehe dazu auch Valdes, A. und A.F. McCalla (2004). Where the Interests of Developing Countries Converge and Diverge. In M.D. Ingco und L.A. Winters (Hrsg.), *Agriculture and the New Trade Agenda – Creating a Global Trading Environment for Development*. Cambridge: Cambridge University Press: 136–48.

tät gerade der Schwellenländer beim Marktzugang für Agrar- und Nichtagrarprodukte, so dass günstigstenfalls nur Monate, nicht aber Jahre für den Abschluss der Doha-Runde verloren gehen. Wahrscheinlicher ist es, dass der oben diskutierte Regionalismus weiter an Bedeutung gewinnt. Aus den obigen Ausführungen sollte deutlich geworden sein, dass ich insbesondere für den Agrarhandel diesen Weg für wenig empfehlenswert halte. Nach den bisherigen Erfahrungen scheint er in den Industrieländern die historisch gewachsene Subventionierung und Protektion des Agrarsektors tendenziell stärker zu fixieren, als dies durch multilaterale Entwicklungsschritte der Fall wäre.

Nicht zuletzt spielt die Agrarhandelsliberalisierung eine entscheidende Rolle für die Reform der Agrarpolitik in den Industrieländern. Sowohl die Agrargesetzgebung 1996 in den USA als auch die MacSharry-Reform 1992 in der EU, noch mehr die aktuelle Agrarreform in der EU mit ihren wesentlichen Entkopplungselementen, also der Trennung von Subvention und Produktion im Agrarsektor, sind ganz wesentlich von den WTO-Verhandlungen geprägt. Es scheint mir daher vom Scheitern der WTO-Verhandlungen ein recht problematisches Signal für die turnusgemäß anstehende Reform der US-amerikanischen Agrargesetzgebung in 2007/08 auszugehen. Die Unfähigkeit, sich in Fragen der Agrarhandelsliberalisierung zu einigen, könnte einen Rückschritt in der einheimischen Agrarpolitik nach sich ziehen. Sollte sich die nächste »Farm Bill« noch weiter von der Grundidee der Integration des Agrarsektors in die heimische und internationale Arbeitsteilung durch Abbau von Stützungsmaßnahmen entfernen, könnte dies auch bedenkliche Auswirkungen auf die Agrarpolitik anderer Länder haben. Für viele Entwicklungsländer, die für ihre eigene wirtschaftliche Entwicklung auf Wachstum im Agrarsektor angewiesen sind, könnten solche Verzögerungen im Abbau der Agrarstützung das Wachstum ihrer Volkswirtschaften stark negativ beeinflussen. Eine zügige Rückkehr an die Genfer Verhandlungstische und eine weit vorsichtiger Anwendung von bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen als in den letzten Jahren erscheinen demgegenüber als weit überlegene Alternativen.



Jürgen Matthes*

Doha im Koma – was auf dem Spiel steht

Das (vorläufige) Scheitern der Doha-Runde Ende Juli kam überraschend, aber nicht ganz unerwartet. Erst kurz zuvor hatten optimistische Töne vom G-8-Gipfel in St. Petersburg die Hoffnung aufkeimen lassen, die seit Monaten andauernden und festgefahrenen »Grabenkämpfe« in Genf könnten durch ein Machtwort der Regierungschefs befriedet werden. Gewisse Kompromisslinien hatten sich zudem im Frühsommer abgezeichnet. Doch in den entscheidenden Verhandlungen blieben die Positionen zu weit voneinander entfernt. Die USA weigerten sich, ihre heimischen Agrarsubventionen – wohl auch mit Blick auf die Kongresswahlen im Herbst – weiter zu kürzen, weil ihnen die auf dem Tisch liegenden Gegenangebote nicht weit genug gingen. Es wäre aber paradox, den USA die Alleinschuld zu geben. Denn sie haben eine ambitioniertere Liberalisierung angestrebt als die EU und die Schwellenländer. Eine Mitverantwortung am Scheitern tragen folglich alle Beteiligten.

Wie konnte es dazu kommen?

Letztlich liegen die Ursachen für die Probleme der sich schon viel länger als geplant hinziehenden Doha-Runde aber tiefer.

- Die Kompromissfindung auf WTO-Ebene ist schwieriger als in früheren Handelsrunden geworden, weil sich die Schwellenländer emanzipiert haben und aktiver teilnehmen.
- Der Entwicklungscharakter der Doha-Development-Round ist so unbestimmt, dass selbst erfolgreiche Schwellenländer wie Indien die Meinung vertreten konn-

* Jürgen Matthes ist verantwortlich für das Referat »Internationale Wirtschaftspolitik« im Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

- ten, sie müssten so gut wie keine eigenen Zugeständnisse machen.
- Viele Entwicklungs- und Schwellenländer haben Angst vor der chinesischen Konkurrenz und weigern sich deshalb, die Industriezölle deutlich zu senken.
 - Zahlreiche arme Entwicklungsstaaten fürchten bei einer multilateralen Zollsenkung zu Recht, dass ihre einseitigen Handelspräferenzen beim Zugang zu den Industrieländermärkten erodieren, und haben zeitweilig mit einem Veto im Rahmen der WTO gedroht.
 - Es erweist sich als notwendig, aber sehr schwierig, die unterschiedliche Leistungsfähigkeit zwischen Schwellen- und ärmeren Entwicklungsländern zu berücksichtigen, die im WTO-Kontext bislang einen einheitlichen Status haben.
 - Handelsthemen stehen stärker als während der letzten Welthandelsrunde im öffentlichen Blickpunkt und werden viel kontroverser diskutiert.
 - Grundsätzlich ist die politische Grundstimmung zunehmend protektionistisch. Gerade auch in Europa und Deutschland haben immer mehr Menschen Angst um ihren Arbeitsplatz, die zudem von Globalisierungskritikern noch unnötig geschürt wird.

Daneben ist nicht auszuschließen, dass die Schwellenländer strategisch ein vorläufiges Scheitern in Kauf genommen haben, in der Hoffnung in ein paar Jahren noch mehr Zugeständnisse der EU im Agrarbereich zu erhalten. Denn die EU hat bislang versucht, die bereits 2003 beschlossenen internen Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik auf der WTO-Ebene als wertvolle Münze in die Waagschale zu werfen, um damit Zugeständnisse der Handelspartner zu erkaufen. Je mehr Zeit ins Land zieht, desto weniger wird diese Strategie jedoch aufgehen.

(Wann) geht es weiter?

Die Frage, wie groß der Schaden des vorläufigen Scheiterns ist, lässt sich nicht mit einem Satz beantworten. Es kommt zunächst darauf an, ob die Doha-Runde nun endgültig zu Grabe getragen, ob sie nur für wenige Monate ruhig gestellt oder aber auf Jahre hinaus ins Koma versetzt wurde.

Ein endgültiger Exitus ist derzeit die unwahrscheinlichste Variante. Denn auch andere Welthandelsrunden waren schon auf der Intensivstation und sind schließlich erfolgreich wiederbelebt worden – zuletzt die Uruguay-Runde mit ihrer tiefen Krise im Jahr 1990, die etwa ein Jahr später durch ein Kompromisspapier des damaligen WTO-Direktors Arthur Dunkel wieder auf die Beine kam. Auch die damalige Runde sollte eigentlich nur vier Jahre dauern und hat am Ende erst nach acht Jahren ihren Abschluss gefunden.

Ebenso ist kaum zu erwarten, dass die Doha-Runde bereits in den nächsten Monaten wieder aus ihrem Schlummer geweckt wird. Zwar signalisierte die US-Handelsbeauftragte Schwab vor kurzem überraschend, dass die Verhandlungsvollmacht des US-Kongresses für die US-Administration (Trade Promotion Authority – TPA) möglicherweise doch für einige Monate verlängert werden könnte – zumindest dann, wenn Anfang 2007 ein merklicher Verhandlungsfortschritt erfolgt ist. Zuvor hatte sie den Eindruck vermittelt, dass eine Verlängerung über den 1. Juli 2007 hinaus, wenn die TPA ausläuft, äußerst unwahrscheinlich ist. Ohne diese Vollmacht, die vorsieht, dass der US-Kongress ein Verhandlungspaket nur als Ganzes annehmen oder ablehnen kann, sind multilaterale Verhandlungen nicht realistisch. Es ist allerdings durchaus denkbar, dass der US-Kongress die TPA sogar bis zum Ende des Jahrzehnts erneuert. Andernfalls würden die USA keine weiteren bilateralen Handelsabkommen mehr schließen können und so gegenüber Konkurrenzländern ins Hintertreffen geraten. Doch selbst wenn sich die Zeichen mehren, dass der US-Kongress die TPA verlängert oder sogar erneuert, dürfte die Doha-Runde in der Zeit nach den US-Kongresswahlen im Herbst 2006 wohl keine wesentlichen Fortschritte machen. Denn im Mai 2007 finden in Frankreich Präsidentschaftswahlen statt. Da ist kaum vorstellbar, in den Monaten zuvor über Zollsenkungen der EU bei sensitiven Agrargütern zu verhandeln. Auch nach dem Mai 2007 dürfte es – trotz verfügbarer TPA – nicht weitergehen, weil dann bald der politische Schlagabtausch im Vorfeld der US-Präsidentschaftswahl im Herbst 2008 beginnt und auch hier Handel eher ein Thema ist, um Wähler zu vergraulen. Zudem ist im Nachgang des Verhandlungskollapses in diesem Sommer viel Porzellan zerschlagen worden. Vor allem zwischen den USA und der EU ist das Klima derzeit ziemlich vergiftet. Ohne ein gemeinsames Engagement dieser beiden Elefanten des Welthandels ist an ein Fortkommen der Doha-Runde jedoch nicht zu denken.

Das wahrscheinlichste Szenario sieht wie folgt aus: Die Re-Animierung der Doha-Runde wird auf die Zeit nach den Präsidentschaftswahlen in den USA im Herbst 2008 verschoben. Spätestens dann dürfte der US-Kongress wohl auch die Verhandlungsvollmacht der Administration erneuern. Es ist allerdings äußerst fraglich, ob dann am jetzigen Verhandlungsstand angeknüpft werden kann. Wahrscheinlicher ist, dass die Karten neu gemischt werden – nicht zuletzt weil die EU ihre Agrarreform immer weniger als Zugeständnis verkaufen kann und die USA mit einer weiteren Farm Bill die Agrarsubventionen auf eine andere Basis gestellt haben dürften. Wie wahrscheinlich eine Einigung unter diesen neuen Bedingungen sein wird, ist derzeit noch schwer abzuschätzen. Die genannten grundsätzlichen Belastungsfaktoren der Doha-Runde jedenfalls werden sich in der Zwischenzeit nicht in Luft auflösen.

Was steht auf dem Spiel?

Im Rückblick wird man dann wohl auch erkennen, dass im Sommer 2006 nicht wenig auf dem Verhandlungstisch gelegen hat. Sicherlich wäre aus ökonomischer Sicht eine umfassende und weit reichende Handelsliberalisierung mehr als wünschenswert. Doch den Verhandlungsstand vom Juli, der davon zwar noch merklich entfernt war, wie die US-Handelsbeauftragte Schwab pauschal als »Doha Lite« abzutun, erscheint überzogen. Denn WTO-Generaldirektor Lamy hat darauf hingewiesen, dass der sich abzeichnende Kompromiss zwei- bis dreimal so viel wert sein würde wie die Resultate früherer Handelsrunden. Dazu gehören Elemente, die sich durchaus sehen lassen können:¹

- eine Senkung der angewandten Industriezölle um durchschnittlich knapp die Hälfte in den Industrieländern und um durchschnittlich deutlich mehr als 10% in den Schwellenländern, wobei höhere Zölle stärker als niedrige gesenkt werden sollten,
- eine Reduzierung der Agrarzölle durch Industrieländer um durchschnittlich rund die Hälfte,
- eine merkliche Senkung der Handel verzerrenden heimischen Agrarsubventionen,
- eine vollständige Abschaffung der Exportsubventionen und ähnlicher Instrumente im Agrarbereich durch die Industrieländer bis 2013 mit einem vorgezogenen Phase-out,
- die Erleichterung der Zollabwicklung (Trade Facilitation),
- eine gewisse weitere Öffnung der Dienstleistungsmärkte durch zumindest eine Teilgruppe der WTO-Mitglieder.

Und mit einem besonderen Fokus auf arme und ärmste Entwicklungsländer:

- ein weitgehend zoll- und quotenfreier Zugang (mindestens zu 97% der Produktgruppen) für die ärmsten Entwicklungsländer zu den Märkten der Industrieländer und einiger Schwellenländer, wobei die meisten Industrieländer diese Forderung bereits zuvor umgesetzt haben – mit Ausnahme Japans und vor allem der USA (WTO, 2006, 27 ff.),
- eine vorzeitige Kürzung der US-Baumwollsubventionen, um den Forderungen westafrikanischer Baumwollproduzenten entgegenzukommen,
- ein finanzielles Hilfspaket der Industrieländer für Entwicklungsländer (Aid for Trade), um die Exportfähigkeit zu erhöhen, indem etwa Mittel zur Verbesserung der Infrastruktur vergeben werden.

¹ Die folgenden Angaben stellen eine Vereinfachung der teilweise sehr komplexen Liberalisierungsregeln vor, die unter anderem zwischen Industrie- und Entwicklungsländern differenzieren und zudem teilweise Ausnahmen vorsehen, z.B. für sensitive Produkte oder bestimmte Arten von heimischen Agrarsubventionen.

All dies wird nun nicht umgesetzt. Modellrechnungen zeigen, dass neben der Zollsenkung im Agrar- und Industriesektor vor allem die Vereinfachung der Zollabwicklung und die Liberalisierung des Dienstleistungshandels die größten Wohlfahrtsgewinne abgeworfen hätten (Elliot, 2006). Deren genaue Quantifizierung fällt schwer, weil das endgültige Ergebnis-Paket nicht festgezurrt wurde und die Schätzmodelle unterschiedlich sind. Ein wichtiger Vorteil, den die Modelle ohnehin nicht erfassen, läge zudem in der Verankerung (Lock-in) von Zollreformen vieler Entwicklungsländer. Ohne WTO-Vertragsbindung können die unilateral gesenkten Zölle dagegen jederzeit wieder erhöht werden.

Wen trifft der Schaden?

Das Gros der Entwicklungsländer ist am stärksten durch das Scheitern betroffen. Modellkalkulationen zu einem als möglich erachteten Doha-Ergebnis zeigen, dass die Entwicklungsländer relativ zum Einkommen in etwa doppelt so viel an Realeinkommenszuwachs erzielen würden wie die reichen Staaten (Elliot, 2006). Am meisten entgeht aber vielen der ärmsten Entwicklungsländer, die eben nicht von der erwähnten Sonderbehandlung profitieren können.

Doch auch die Industrieländer müssen auf wichtige Vorteile verzichten, nachdem die Doha-Runde suspendiert wurde. Vor allem wir Verbraucher zahlen weiterhin überhöhte Preise für Agrarprodukte, die wir auf dem Weltmarkt günstiger einkaufen könnten, und müssen zudem Steuern aufbringen, um die hohen Agrarsubventionen zu finanzieren. Aber auch die deutsche Industrie bleibt auf der Strecke. Hatte sie doch gehofft, stärker auf die Wachstumsmärkte der Welt vordringen zu können, wenn die Schwellenländer gerade in Asien ihre Zölle senken. Während die deutschen Warenexporte insgesamt seit 1995 um über 90% gestiegen sind, haben die deutschen Warenausfuhren nach Südostasien gerade einmal um gut 25% zugelegt.

Noch gravierenderen Schaden dürfte die WTO nehmen, wenn die Doha-Runde tatsächlich auf Jahre verschoben oder gar endgültig scheitern würde. Die Organisation steht auf zwei Beinen – eines davon lahmt und dem anderen könnte ein holpriger Weg bevorstehen.

- Beim ersten Standbein der WTO, ihrer Funktion als Forum für eine fortschreitende Liberalisierung und Regelwerkserweiterung des Welthandels, zeigen sich die eingangs erwähnten vielfältigen Probleme. Es ist allerdings einzuräumen, dass zumindest viele Entwicklungsländer sich auch ohne WTO stärker dem Weltmarkt geöffnet und unilateral die Zölle gesenkt haben. Ein weiterer Schwachpunkt der WTO ist, dass »neue« Handelsthemen wie Wettbewerbsrecht, Schutz von ausländischen Direktinvestitionen und öffentliches Auftragswesen aus der Doha-

Agenda ausgeklammert wurden, obwohl die Industrieländer gerade an diesen Themen besonders interessiert sind. Es ist daher zu überlegen, hier mit plurilateralen Abkommen zwischen den liberalisierungsbereiten Ländern voranzuschreiten und so die »WTO des einheitlichen Tempos« aufzugeben (Glania/Matthes, 2005, 88 ff.).

- Das zweite Standbein ist nach wie vor intakt. Die WTO hütet die bisher erreichten Liberalisierungsfortschritte und überwacht die Einhaltung der sich daraus ergebenden Handelsregeln mit Hilfe des recht effektiven WTO-Schiedsgerichts. Es stellt sich aber die Frage, ob die Akzeptanz dieser äußerst wichtigen Institution beim Scheitern der Doha-Runde auf längere Sicht nicht schwindet. So regt sich vor allem in den USA bereits seit längerem Widerstand dagegen, dass die WTO zu sehr in nationale Belange eingreift. Ein erneuter Stein des Anstoßes mögen US-Agrarsubventionen für Mais und Reis werden, gegen die Entwicklungsländer mit guten Erfolgsaussichten klagen könnten (Oxfam, 2005). Doch eine vollständige Abkehr von den WTO-Regeln ist selbst für die USA kaum vorstellbar. Daher spricht wenig dafür, dass die WTO nicht auch auf einem Bein dauerhaft gut stehen könnte.

Die WTO droht aber durch immer mehr regionale und vor allem bilaterale Handelsabkommen geschwächt zu werden. Seit dem Jahr 2000 hat hier ein zuvor ungekannter Boom eingesetzt. Einschließlich einer erheblichen Dunkelziffer dürfte es inzwischen etwa 300 von diesen Abkommen geben, und laut WTO-Angaben wird bereits etwa die Hälfte des Welthandels von ihnen abgedeckt. Doch wengleich die ökonomische Zunft hier unterschiedliche Meinungen vertritt, zeigt die Handelsrealität zuletzt recht deutlich, dass dieser neue Bilateralismus schädlich für die WTO und das Welt-handelssystem ist (Glania/Matthes, 2005, 38 ff.).

So ist das Fortkommen in der Doha-Runde merklich zum einen dadurch gebremst worden, dass Länder Furcht vor der Erosion bereits bestehender Handelspräferenzen haben. Zum anderen ist der Liberalisierungsdruck der Exportwirtschaft gegenüber den protektionistischen Agrarinteressen nicht mehr so stark wie früher, weil bilaterale Abkommen als Alternative bereits bestehen oder für die Zukunft winken. Dabei erweist sich der Bilateralismus zunehmend als wohlfahrtsschädigend, weil die Transaktionskosten des Handels durch ein kaum noch durchschaubares Geflecht von bilateralen Handelsabkommen massiv erhöht werden und so Sand ins Getriebe der Globalisierung gestreut wird. Wohlfahrtsverluste resultieren auch daraus, dass immer mehr Entwicklungsländer – vor allem in Asien – Abkommen untereinander schließen, die häufig eine starke Handelsumlenkung mit sich bringen.

Warum ist Bilateralismus dann trotzdem en vogue? Spieltheoretisch lässt sich zeigen, dass der Abschluss bilatera-

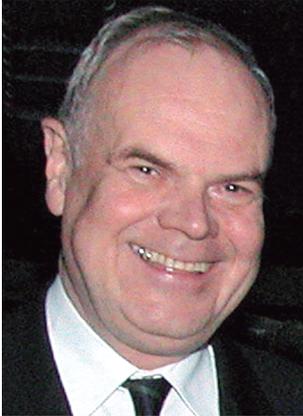
ler Abkommen eine dominante Strategie ist und somit eine Art Gefangenen-Dilemma entsteht. Dies führt zu einem sich selbst verstärkenden »Race for Markets«, das den jüngsten Boom wesentlich erklärt (Glania/Matthes, 2005, 36 ff.) Das Problem liegt darin, dass Bilateralismus für die einzelnen Staaten rational ist, für das Welthandelssystem aber schädlich. Der Verzicht auf die bilaterale Strategie bekommt daher den Charakter eines öffentlichen Gutes. Bedauerlicherweise ist die WTO als supranationale Organisation aber zu schwach, um hier als Zentralgewalt zu intervenieren und das schädliche »Race for Markets« zu bremsen.

Doch spricht manches dafür, dass sich der Bilateralismus von selbst als Irrweg erweist – vor allem aus Sicht der Entwicklungsländer. Denn sie erleiden Wohlfahrtsverluste, weil sie entweder von den Industrieländern außen vor gelassen werden oder weil sie handelsumlenkende Abkommen mit anderen Entwicklungsländern schließen. Bei Abkommen mit den mächtigen Industriestaaten dagegen stehen sie schlechter da als in der WTO. In der Folge werden ihnen teils unerwünschte Regeln diktiert. Als Gegenleistung erhalten sie zwar einen verbesserten Zugang zu den großen Märkten. Dieser verliert jedoch immer mehr an Wert, je mehr Entwicklungsstaaten von den Industrieländern die gleichen Rechte eingeräumt bekommen (Positionsgutcharakter).

Vielleicht bringt diese Einsicht die Entwicklungs- und Schwellenländer mit weniger zaghaften Liberalisierungsangeboten schneller als gedacht zurück an den Verhandlungstisch in Genf. Vielleicht dauert es aber auch noch zehn oder mehr Jahre, bis die Frustration über den Bilateralismus so groß ist, dass die WTO eine verdiente Renaissance feiern und wieder auf beiden Beinen fest stehen kann.

Literatur

- Elliot, K. A. (2006), »Can Doha Still Deliver on the Development Agenda«, *Policy Briefs of the IIE* No. PB06-5, June, Washington, D.C.
 Glania, G. und J. Matthes (2005), *Regionalism or Multilateralism – Trade Policy Options for the European Union*, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels.
 Oxfam (2005), »Truth or Consequences«, Oxfam Briefing Paper No. 81, WTO (2006), *World Trade Report*, Genf.



Michael Pfeiffer*

DIHK: Für die Wirtschaft gibt es keine Alternative

Am 24. Juli 2006 erklärten die Handelsminister der wichtigsten WTO-Mitgliedstaaten, dass die laufenden Verhandlungen im Rahmen der Doha-Development Agenda der Welt handelsorganisation bis auf weiteres unterbrochen würden. Die Diskrepanz unter den Verhandlungspositionen sei momentan zu groß. Alle Verhandlungspartner sollten ihre Angebote überdenken.

Niemand sprach von einem Abbruch oder gar einem Scheitern der Doha-Runde. Dafür steht für alle Mitglieder – ob Industrie-, Schwellen- oder Entwicklungsländer – zu viel auf dem Spiel. In der Einschätzung wissen alle nur zu gut: Den Schaden bei einem Scheitern tragen dann wohl alle Länder. Auf jeden Fall aber die WTO als Organisation. Schon jetzt häufen sich bilaterale, also zweiseitige Abkommen.

Wenngleich die Entwicklungsländer als Verlierer gelten würden, weil ihre Exportmöglichkeiten für Agrargüter durch hohe Zölle in der westlichen Welt weiter behindert werden, zählen dann allerdings auch Unternehmen in Exportländern wie Deutschland zu den Verlierern. Sie würden unter hohen Zöllen und Kosten für bilaterale Lösungen leiden. Die Weltbank hatte den möglichen Wohlstandszuwachs durch die Doha-Runde und den damit verbundenen freieren Handel auf weltweit 287 Mrd. US\$ geschätzt.

Wie so oft geht es um die Landwirtschaft. Auf sie entfallen zwar nur noch 5% des gesamten Welthandels. Sie hat aber nach wie vor in vielen Ländern, und darunter auch in vielen Industrienationen, ein erhebliches politisches Gewicht. Konfliktlösungen sind auch deshalb schwierig, weil alle Entschei-

dungen im Rahmen der WTO einstimmig getroffen werden müssen.

Die WTO als Ordnungsrahmen für den internationalen Handel

Die deutsche Wirtschaft braucht eine funktionsfähige Welt handelsorganisation (WTO). Nur sie schafft und überwacht die Rahmenbedingungen, unter denen sich ein freier und fairer Welthandel vollziehen kann. Der deutsche Außenhandel, seit Jahren Motor der deutschen Wirtschaft, profitiert in besonderer Weise von den WTO-Regeln, denn sie bieten allen Staaten bei ihren Handelsbeziehungen Rechtssicherheit. Die Unternehmen kennen die Bedingungen für den Import oder Export ihrer Waren und können auf dieser Grundlage ihre Geschäftstätigkeit erfolgreich ausüben.

Die 149 Mitgliedstaaten der WTO sollen entsprechend der Satzung der Organisation den Welthandel weiter liberalisieren. Das heißt konkret, den Zugang zu neuen Märkten für landwirtschaftliche und industrielle Waren sowie für Dienstleistungen ermöglichen. Zugleich sollen tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse abgebaut und staatliche Subventionen abgeschafft werden. Handel und Investitionen, Handel und Wettbewerb, Transparenz im öffentlichen Auftragswesen erfordern dringend gemeinsame Regeln. Auf ihrer Sitzung in Doha im Jahr 2001 haben die Handelsminister der in der WTO vertretenen Länder neben Marktöffnung und zusätzlichen Regelungen auch eine bessere Integration der Entwicklungsländer in den Welthandel gefordert. Jedoch weder 2003 in Cancún noch 2005 in Hongkong ist es den Mitgliedsländern gelungen, in den Verhandlungen für die angestrebte Reform der WTO zu einer gemeinsamen Lösung zu kommen.

Das Dilemma der »Single-Undertaking«-Verhandlungen

Das Dilemma der WTO-Verhandlungen liegt im schwierigen Unterfangen begründet, drei in ihrer Art und ihren Auswirkungen völlig unterschiedliche Bereiche in gegenseitiger Abhängigkeit gleichzeitig parallel zu verhandeln; Landwirtschaft, Marktzugang für Industriegüter (NAMA-Non Agricultural Market Access) und Dienstleistungen sollen in einem gemeinsamen Ergebnis verabschiedet werden; d.h., die unter der Bezeichnung »Doha Development Agenda« (DDA) geführten Erörterungen laufen nach dem Prinzip des »Single-Undertaking« ab. Hauptstreitpunkte sind die Agrarsubventionen der USA und die Senkung der Einfuhrzölle auf landwirtschaftliche Produkte seitens der EU. Wenn auch die Landwirtschaft vordergründig die Agenda dominiert, geht es aber mit gleicher Intensität auch um Export- und

* Michael Pfeiffer ist Leiter des Bereichs International/AHK im Deutschen Industrie- und Handelskammertag, Berlin.

Importerleichterungen für industrielle Güter und Dienstleistungen.

Ein Kompromiss der Mitgliedstaaten kam zuletzt im Juli 2006 in Genf nicht zustande, weil die USA einem Subventionsabbau für ihre Landwirtschaft auf keinen Fall zustimmten. Dagegen forderten die USA und die EU von den Schwellenländern, wie beispielsweise Brasilien, Indien, China, Südafrika u.a., mehr Wettbewerb im Industrie- und Dienstleistungssektor in ihren Ländern zuzulassen. In der EU waren sich Kommission und Mitgliedstaaten darin einig, die EU sollte kein weiteres Agrarangebot, also Zollzugeständnis, vorgehen, solange die anderen Verhandlungspartner ihrerseits nicht zu Zugeständnissen in ihrer Handelspolitik bereit sind. Die logische Konsequenz dieses Dilemmas war eine gegenseitige Blockade, statt Verhandlungen und Ergebnissen gab es nur gegenseitige Schuldzuweisung und schließlich das Verhandlungspatt.

Bei einem Scheitern der Verhandlungen gibt es nur Verlierer

Nachdem sich die Handelsminister der wichtigsten Mitgliedstaaten im Juli 2006 nur darin einig wurden, die Verhandlungen bis auf Weiteres abzubrechen, gab es sofort besonnene Stimmen. Die EU und die USA, die noch vor Kurzem nicht bereit waren, sich zu bewegen, riefen nun dazu auf, baldmöglichst die Verhandlungen wieder aufzunehmen, weil der Welthandel sonst Gefahr laufe, zu protektionistischen Handelsstrukturen zurückzukehren. Die Schwellenländer, insbesondere Brasilien, erkannten zu spät die Gefahr, ohne eigenes Verhandlungsangebot keine ausreichende Marktöffnung für die Agrarprodukte zu erzielen. Klare Verlierer waren die Entwicklungsländer, denen bereits versprochene Liberalisierungen im Hinblick auf die großen Märkte der Industrieländer, aber auch im Handel mit anderen Entwicklungsländern, jetzt erst einmal versagt bleiben. Besonders alarmierend ist es aber, dass die Welthandelsorganisation selbst in Frage steht, weil der Mangel an Kompromissfähigkeit der gleichberechtigten Mitglieder Zweifel am Reformwillen und der Handlungsfähigkeit der Organisation aufkommen lässt.

Für die europäischen, insbesondere für die vom Außenhandel stark abhängigen deutschen Unternehmen, ist dieses vorläufige Scheitern der Doha-Verhandlungen ein schwerer Schlag. Der Lissabon-Prozess der Union, der die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit sowie die nachhaltige Beschäftigungssicherung zum Ziel hat, braucht zum Gelingen die Expansion europäischer Firmen auf dem Weltmarkt. Ohne den erfolgreichen WTO-Abschluss und den damit verbundenen Zugang zu neuen Märkten wird sich das von der EU gesteckte Wachstumsziel bis 2010 nicht erreichen lassen. Es bedarf der Anstrengung aller gesellschaftlichen und

wirtschaftlichen Bereiche, die Lissabon-Strategie sowohl im Binnenmarkt als auch auf dem globalen Markt umzusetzen. Dazu müssen sie EU-intern einen handelspolitischen Konsens erzielen, der die drei Verhandlungsthemen gleichberechtigt in der WTO-Diskussion berücksichtigt. Es ist daher müßig darüber zu streiten, ob das Agrarangebot der EU nicht umfassend genug oder zum falschen Zeitpunkt in die Verhandlungen eingebracht worden war. Fakt ist: Die Liberalisierung der Industrienmärkte und Dienstleistungen ist mit der Agrarpolitik leider eng verbunden. In einer kürzlich vorgetragenen Rede machte dies EU-Handelskommissar Mandelson deutlich: »Der Verhandlungstillstand im Bereich Landwirtschaft, der ja für Industrie- und Entwicklungsländer gleichermaßen nur einen Teil des Handels ausmacht, verhindert Verhandlungsfortschritte im Industrie- und Dienstleistungsbereich, wo die größten ökonomischen Gewinne zu erwarten sind.«

Verhandlungspause bietet Chance und Risiko

Die Unterbrechung der Verhandlungen bietet Chance und Risiko zugleich. Die Chance besteht darin, dass die Mitgliedstaaten der WTO die Denkpause nutzen. Sie müssen die Nachteile, die ein Kompromiss bei Subventionsabbau und Zollsenkung im Agrarbereich bringen würde, gründlich gegen die Vorteile neuer Absatzmärkte, die damit verbundene Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Zuwachs an Beschäftigung abwägen. Das Umdenken muss also »zuhause«, bei uns in der EU beginnen. Solange der Agrarbereich in den Verhandlungen so dominiert, wird es schwer sein, Erfolge für unsere Interessen auf dem Weltmarkt zu erreichen. Wir müssen wieder erkennen, dass Verhandeln kein einseitiges Abverlangen von Vorteilen sein kann, dem allenfalls nachträglich unsere Zugeständnisse folgen.

Das Risiko der Verhandlungspause liegt im lethargischen Abwarten der wichtigsten WTO-Mitglieder und dem Irrglauben, der Welthandel entwickle sich auch ohne Reformen weiter. Dies ist nach der bisherigen Erfahrung zu bezweifeln, denn die dringend notwendige Einigung zum Abbau der Handelshemmnisse wird ebenfalls nicht ohne Zugeständnisse zustande kommen. Außerdem besteht das Risiko, dass wesentliche, bereits vereinbarte Fortschritte und Verhandlungsergebnisse verloren gehen könnten. Denn ohne den Vertragsabschluss werden diese Ergebnisse nicht Bestandteil der WTO-Regeln.

Bilaterale Freihandelsabkommen als Alternative zum multilateralen Handelssystem?

Als Alternativen zu dem multilateralen Handelsabkommen werden bilaterale bzw. regionale Handelsabkommen genannt. Bei allzu langem Verhandlungstillstand werden sie

in den Vordergrund rücken, und man wird versuchen, Regelungen für die Handelsbeziehungen zweier bzw. mehrerer Partner untereinander zu definieren.

Das Problem beginnt allerdings schon mit der Auswahl der Partner:

- Bestimmen rein politische oder eher wirtschaftliche Faktoren, mit wem die EU ein Freihandelsabkommen abschließt?
- Schwierig gestaltet sich auch die inhaltliche Festlegung. Welche Produkte bzw. welche Branchen umfasst das Abkommen?
- Sind die Belange (d.h. Produkte) der deutschen Wirtschaft genügend berücksichtigt?
- Welche Bedingungen werden ausgehandelt?
- Wer entscheidet bei Streitfällen?

All diese Fragen zeigen, dass in jedem Falle sehr unterschiedliche Ergebnisse zu erwarten sind; jeder unserer Verhandlungspartner hat unterschiedliche Interessen. Dies alles zum Preis einer starken Fragmentierung des Welthandels.

Für die mittelständischen Unternehmen würde dieser Paradigmenwechsel in der EU-Handelspolitik letztlich zu weniger Transparenz und höheren Kosten führen. Das hätte die Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmer zur Folge. Wegen der Präferenzen, die zwischen einzelnen Partnern vereinbart würden, wären andere Handelspartner benachteiligt. Im Ergebnis gäbe es nicht einen Abbau von Handelsbarrieren, sondern vielmehr den Aufbau neuer.

Der deutsche Mittelstand als Leidtragender

Der Erfolg der deutschen Exportwirtschaft beruht im Wesentlichen auf dem breit aufgestellten unternehmerischen Mittelstand. Ihn würden die administrativen Kosten bei einer zukünftig zu befürchtenden Fülle von bilateralen Freihandelsabkommen in Folge eines Scheiterns der WTO-Runde am meisten belasten. Unterschiedliche Abkommen bedeuten unterschiedliche Verfahren in der Abwicklung des Handels; dies beginnt beim Einkauf der Produktionsmittel und endet bei der Abwicklung des Auslandsgeschäfts. Jeder Auslandsauftrag verlangt dann eine eigene, auf die spezifischen Regelungen eines Abkommens bezogene zusätzliche Kalkulation. Aber nicht nur Kalkulation und Zollabwicklung werden komplizierter, es kommt zu einer zeitlichen Verzögerung und kann in der Folge beispielsweise zu höheren Lagerkosten führen.

Abkommen sollen der Wirtschaft finanzielle Vorteile bringen, ohne dass der administrative Aufwand überwiegt; der DIHK rechnet aber damit, dass auf die Unternehmen zum

Teil erhebliche Mehrkosten zukommen. Selbst mittelgroße Unternehmen mit starkem internationalem Geschäft müssten weitere Mitarbeiter einstellen, die die einzelnen unterschiedlichen Zollregime genau kennen und beachten. Große Unternehmen können sich das vielleicht leisten, aber für kleinere Firmen sind das zum Teil enorme Zusatzkosten, so dass die Präferenzen, die in bilateralen Abkommen vereinbart würden, den Unternehmen keinerlei Vorteile mehr bringen.

Die wichtigsten WTO-Mitglieder haben in den Tagen nach der vorläufigen Einstellung der Verhandlungen von sich aus betont, die Gespräche sollten baldmöglichst wieder aufgenommen werden. Das ist auch die DIHK-Forderung. Aus Sicht des deutschen Mittelstands gibt es keine vernünftige Alternative zum multilateralen Handelsabkommen. In diesem Zusammenhang ist das Bekenntnis von Kommissar Mandelson und Wirtschaftsminister Glos zu begrüßen, dass das multilaterale Handelssystem Vorrang haben muss und bilaterale oder regionale Abkommen lediglich »add-ons«, nie aber Ersatz sein können.



Andreas Schneider*

Die WTO Verhandlungen – Ist es wirklich das Ende der Doha-Runde?

Mit dem (vorrübergehenden) Aussetzen der WTO-Verhandlungen in der letzten Juliwoche wurden die hohen Erwartungen an einen erfolgreichen Abschluss abrupt zunichte gemacht. Für viele Experten und Beobachter signalisiert der Abbruch der Gespräche ein Scheitern der Doha-Runde. Doch bedeutet der Abbruch tatsächlich das Ende dieser Welthandelsrunde? Falls ja, wie kam es dazu, und wer ist dafür verantwortlich?

Zeitgleich mit dem Aussetzen der Verhandlungen setzten die Schuldzuweisungen für das Scheitern ein, und es scheint wie im »Mord im Orient Express« zu sein, in dem jeder Mitreisende eine Teilschuld an dem gemeinsam begangenen Mord trägt. Die EU hätte eine stärkere Absenkung der Agrarzölle anbieten sollen, die USA hätten früher Kompromisse auf dem Gebiet der Agrarsubventionen signalisieren und vielleicht auch nicht mitten in den Verhandlungen ihren Chefunterhändler auswechseln sollen, Indien und andere Entwicklungsländer hätten nicht auf Ausnahmen von ihren Zollsenkungen bestehen sollen.

Seit dem Beginn der Welthandelsrunde 2001 in Katars Hauptstadt konnten die Verhandlungen die in sie gesetzten hohen Erwartungen der Weltöffentlichkeit nicht erfüllen. Die so genannte »Doha-Runde« wurde zunächst als ein Symbol für internationale Solidarität nach dem 11. September wahrgenommen und dann schnell zu einer »Entwicklungsrunde« erklärt, die den ärmeren Ländern helfen sollte. Die Verhandlungen widmeten sich zunächst sehr intensiv dem Agrarhandel, doch es wurde schnell deutlich, dass sehr unterschiedliche Auffassungen über eine Agrarentwicklungsrunde bestehen. Insbesondere zwischen dem Kern einer »Sechsergruppe«¹ die zu einem Verhandlungsforum innerhalb der WTO avancierte, wurden die starken Diskrepan-

zen offensichtlich, wie auch die Erkenntnis, dass, obwohl die WTO-Runde alle Güter einschließt, Verhandlungen nur im Agrarsektor geführt wurden.

Agrarexporteure wie die USA, Australien und anfänglich auch Brasilien proklamierten, dass eine Senkung der Schutzzölle und die damit verbundenen billigeren Lebensmittel sowohl bessere Exportchancen als auch die größten Gewinne für die ärmsten Länder bringen würden.

Ärmere Länder wie Indien mit einer hohen Anzahl von schwächeren kleinen landwirtschaftlichen Betrieben verstanden unter Entwicklung, dass ihre Märkte weiterhin geschützt bleiben, in reichen Ländern aber gleichzeitig die Subventionen abgebaut werden.

Die EU, die selbst stark subventionierte Landwirte zufrieden stellen musste, verfolgte eine ähnliche Strategie wie Indien und kritisierte die USA dafür, dass sie unrealistisch hohe Liberalisierungsmaßnahmen forderten.

Die Spannungen in den Verhandlungen wurden in der katastrophalen Ministerkonferenz im Jahr 2003 in Cancún offensichtlich. Die Entwicklungsländer, die inzwischen zwei Drittel der WTO-Mitglieder stellen, lehnten einen Kompromiss ab. Die USA und die EU wurden von der Stärke und dem selbstbewussten Auftreten der Entwicklungsländer überrascht und insbesondere von der starken, von Brasilien angeführten G20-Gruppierung. Erstmals wurde die Regel gebrochen, derzufolge die EU und die USA stets die Vorgaben für die WTO setzten.

Im Jahr 2004 wurden die Verhandlungen wieder aufgenommen, doch erst ein starkes Angebot der USA, das vorsah, US-amerikanische Subventionen zu verringern und gleichzeitig die Zölle anderer Nationen zu senken, brachte neuen Schwung in die Gespräche. Insbesondere die EU verspürte in der Ministerkonferenz von Hongkong im Dezember 2005 einen großen Druck, ihr Angebot zu verbessern. Es war dann zu einem großen Teil das Angebot der EU, alle Exportsubventionen bis Ende 2013 abzubauen, das die Konferenz in Hongkong rettete und nicht in einer erneuten Katastrophe enden ließ.

Schließlich war es aber Brasilien, das Anfang des Jahres seine Position mehr der der anderen Entwicklungsländern anglich und damit die USA immer stärker isolierte. Die USA wurden dadurch als nicht konsenswillig porträtiert, und Brasilien forderte von den USA mehr Zugeständnisse im Abbau von Subventionen. Die darauf folgende, aber abgebrochene Ministerkonferenz im Juni und die Annäherung der G20-Länder an die EU sorgten für eine noch stärkere Isolierung der USA.

Doch selbst eine Intervention von WTO-Generaldirektor Pascal Lamy, der nach mehreren nicht eingehaltenen Ver-

* Andreas Schneider Ph.D. ist Research Fellow am Centre for European Policy Studies (CEPS), Brüssel.

¹ EU, USA, Australien, Brasilien, Indien, und Japan.

handlungsfristen an alle WTO-Mitgliedstaaten appellierte, einen Kompromiss zu finden, da die bereits beschlossene Elimination der Exportsubventionen zusammen mit der Reduzierung der Zölle schon mehr versprächen als alle bisherigen Handelsverhandlungen, half nichts. Das Bekenntnis aller beim G8-Gipfel in St. Petersburg anwesenden Staats- und Regierungschefs, die Doha-Runde erfolgreich abschließen zu wollen, brachte ebenfalls keinen Durchbruch am Verhandlungstisch.

Stark zusammengefasst geht es in Handelsverhandlungen darum, den Marktzugang für die eigenen Exporteure in Drittländern dadurch zu erkaufen, dass die eigenen Märkte für Drittländer geöffnet werden. Hier, so scheint es, war offenbar das Interesse der Exporteure nicht groß genug, um die Aufrechterhaltung protektionistischer nationaler Schutzbarrieren zu überwinden. Anders gesagt, die Ängste der französischen Landwirte vor Importkonkurrenz waren größer als die Exportinteressen des europäischen (Lebensmittel-)Handels. Das wurde deutlich als die französische Agrarlobby federführend eine Initiative startete, um mit anderen EU-Mitgliedstaaten, hauptsächlich agrarorientierten Ländern, das Verhandlungsmandat für den EU-Handelskommissar Peter Mandelson einzuschränken.

Im Gegensatz zu den verhaltenen Protesten einzelner Wirtschaftsvertreter monierten die Unterhändler in den Verhandlungen oft, dass die Exporteure zu wenig Druck ausübten, um einen Handelsabschluss zu erreichen. Dabei wurde deutlich, dass nur wenige Länder im Falle eines Scheiterns der Doha-Runde tatsächlich innenpolitischem Druck ausgesetzt wären. Im Gegenteil, es darf angenommen werden, dass viele Teilnehmer erleichtert aufatmen würden.

Einige Unterhändler der 13 oder 14 agrarisch ausgerichteten EU-Mitgliedstaaten, die oft durch Frankreich angehalten wurden, einem weiteren Abbau der EU-Agrarzölle nicht zuzustimmen, hofften insgeheim auf ein Scheitern der Verhandlungen. Der amerikanische Kongress unterstützte ebenfalls vehement die harten Liberalisierungsforderungen der eigenen Unterhändler, da gar kein Kompromiss einem schwachen vorzuziehen sei.

Auch Nichtregierungsorganisationen verhielten sich sehr ambivalent. Selbst moderat ausgerichtete Organisationen, die anfangs entgegen ihrer kritischen Grundhaltung die Fortführung der Verhandlungen unterstützt hatten, wandten sich ab, als klar wurde, dass die Chancen für einen drastischen Abbau der Agrarsubventionen stark gesunken waren. Ihrer Ansicht nach war die Chance eines für arme Länder positiven Abschlusses schon lange vertan, und ein Kompromiss würde den ärmeren Ländern nur schaden.

Der Erfolg eines globalen Handelsabkommens setzt drei Bedingungen voraus: ein breites Einverständnis zwischen den

USA und der EU, Vertrauen in das multilaterale System und das Interesse von Exporteuren, nationale Schutzbarrieren zu überwinden. In der Doha-Runde konnte bisher keine dieser Erfolgsvoraussetzungen erfüllt werden.

Doch anders als nach dem Abbruch der Ministerkonferenz von Cancún im Jahr 2003, als vor allem viele afrikanische Länder den Abbruch der Verhandlungen geradezu feierten, war im Juli in Genf eine solche Freude nicht zu spüren. Denn obwohl ökonomische Modelle klar aufzeigen, dass die größten direkten Gewinner einer erfolgreichen multilateralen Handelsrunde ein paar wenige wettbewerbsfähige Exportländer wie China und Brasilien sind, fürchten viele Länder und gerade Entwicklungsländer die Konsequenzen des Abbruchs.

Eine Hauptbefürchtung besteht darin, dass der Abbruch der Handelsgespräche das multilaterale Handelssystem untergraben könnte. Die daraufhin wahrscheinlich einsetzende Flut von bilateralen oder regionalen Handelsabkommen könnte dazu führen, dass sich die derzeit schon existierenden rund 250 Handelsabkommen in den nächsten zehn Jahren verdoppeln und dann ungefähr die Hälfte des Welthandels ausmachen. Darüber hinaus wird das Welthandelsregime an sich durch die verschiedenen Regeln schwieriger gemacht wird, ganz besonders für Exporteure aus ärmeren Ländern, da sie in Verhandlungen über bilaterale oder regionale Handelsabkommen dem Druck starker Exportnationen ausgesetzt sind.

Es ist auch zu vermuten, dass die bisherigen Vereinbarungen, die mit viel Mühe in Hongkong beschlossen wurden, zurückgenommen werden. Dies trifft insbesondere für das Versprechen reicher Länder sowie von Schwellenländern zu, Güter aus den ärmsten Ländern ohne Zölle und Quoten zu importieren. Betroffen wären vor allem viele kleine asiatische und auch afrikanische Länder.

Der Abbruch der Gespräche verhindert eine Reform des globalen Handelssystems zum Vorteil für Entwicklungsländer, zum Beispiel durch einen Abbau der Wettbewerbsverzerrungen im Agrarhandel.

Doch kritisch betrachtet stellt man fest, dass die WTO keine Entwicklungsinstitution ist. Während Handelspolitik zur Armutsbekämpfung beitragen kann, finden WTO-Mitglieder darin keine Übereinstimmung, deshalb wird die WTO häufig nur benutzt, um merkantilistische Interessen neu zu vertreten. Zweifellos stellen sich ärmere Länder besser, wenn sie in das globale Handelsregime eingebunden sind und, abgesehen von handelserleichternden Maßnahmen, die zusätzliche Kosten verursachen, hindern die WTO-Regeln und Subventionen diese Länder nicht daran, ihre Handelsbilanz zu verbessern und sich stärker in den Welthandel zu integrieren. Es ist der Mangel an politischem Willen und die

korrupten Bürokratien, die das verhindern und nicht ein Doha-Abkommen. Die WTO ist ein Forum für Handelsverhandlungen und für die Anwendung der Regeln des internationalen Handels, wohingegen die Weltbank die für die Entwicklung zuständig ist.

Das Aussetzen der Doha-Runde hat unterschiedliche Auswirkungen. So kann man als »Gewinner« des Verhandlungsstillstands die stark subventionierten US-Landwirte nennen, die keine internationalen Einschränkungen befürchten müssen, wenn sie für weitere Subventionen in den kommenden nationalen Verhandlungen über die »Farm Bill« plädieren, aber auch Politiker in ärmeren Ländern, die ihre Landwirte vor größerer Importkonkurrenz geschützt haben. »Gewinner« sind aber auch solche europäischen und amerikanischen Firmen, die es vorziehen, Geschäfte auf der Basis bilateraler Handelsabkommen abzuschließen, deren »terms of trade« weitgehend ihre Regierungen bestimmt haben.

Die »Verlierer« auf der anderen Seite sind wettbewerbsfähige Exporteure aus Ländern wie Deutschland, aber auch brasilianische und australische Agrarexporteure, die nicht den erwarteten Zugang zu den potentiell vorhandenen Exportmärkten bekommen. Zu den großen »Verlierern« werden jedoch auch die ärmsten Entwicklungsländer zählen, da sie nicht den versprochenen erleichterten Zugang zu den Märkten der reichen Länder bekommen werden.

Trotz dieses düsteren Ausblicks sind Bestrebungen im Gange, den Fortgang der Verhandlungen doch noch zu retten. Insbesondere die USA nahmen in den letzten Wochen vermehrt und engagiert an verschiedenen regionalen Handelstreffen teil. Denn nach wie vor sind viele US-amerikanische Experten davon überzeugt, dass bilaterale oder regionale Handelsdiplomatie durch eine Welle von wettbewerbsfördernden Liberalisierungen letztendlich zu einer Wiederbelebung des multilateralen Systems führen wird. Doch gerade das Beispiel der Doha-Runde hat gezeigt, was diese Theorie beinhaltet, dass nämlich in der Praxis Bilateralismus sich selbst fördert und den Drang hin zu Präferenzabkommen intensiviert, aber gleichzeitig Energie von den multilateralen Verhandlungen abzieht und dadurch auch das Bestreben zu Handelsinitiativen nachlässt. Auch der Glaube, dass durch regionale Handelsabkommen ein schnellerer Fortschritt erzielt wird, ist fehlerhaft. Das zeigt sich daran, dass der Traum der APEC-Länder, bis zum Jahr 2020 eine freie Handels- und Investitionszone für den pazifischen Raum zu schaffen, sich wohl kaum realisieren lässt.

Das vorläufige Aussetzen der Doha-Runde, die wachsende Erkenntnis, dass bilaterale Abkommen keine nachhaltigen Gewinne bringen und auch regionale Integrationsprojekte nicht durchgehend vielversprechend sind, machen zunehmend deutlich, dass sich nachhaltige Gewinne nur durch

den unilateralen Abbau von Schutzzöllen und anderen Handelshemmnissen erreichen lassen. Eine größere Bereitschaft zu unilateraler Marktöffnung seitens der einzelnen Teilnehmer könnte insgesamt zu einem verbesserten multilateralen Verhandlungsklima und somit auch zu einem erfolgreichen Abschluss der Handelsrunde beitragen. Dies ist jedoch politisch nicht machbar:

- nicht für viele afrikanische Länder, trotz des erwiesenen wirtschaftlichen Potentials;
- nicht für die USA, die durch die bevorstehenden Kongresswahlen und die Neuverhandlungen der »Farm Bill« in 2007 bereits harten politischen Auseinandersetzungen entgegensehen, obwohl gezielte wirtschaftliche Resultate durch starke Zollsenkungen für Agrarprodukte und die damit verbundene Marktöffnung die USA zurück an den Verhandlungstisch bringen könnten;
- und auch nicht für die EU, die sich bewusst werden und ihre Mitgliedstaaten davon überzeugen muss, dass der von ihnen geforderte leichtere Marktzugang und Zollsensenkungen für Agrarprodukte durch die weitere Liberalisierung des Welthandels mehr als aufgewogen werden, insbesondere da viele EU-Länder Exportländer sind;
- und schließlich auch nicht für die G20-Staaten, die einer Marktöffnung für Nicht-Agrargüter zustimmen müssen, um Drittländermärkte für ihre Agrarprodukte zu öffnen. Die aktuelle Konstellation, in welcher im Gegensatz zu früheren Handelsrunden mehrere »emanzipierte« Handelsblöcke involviert sind, insbesondere die neue Gruppe G20-Staaten, erschwert zusätzlich eine Einigung.

Abschließend kann angenommen werden, dass die Doha-Runde nicht endgültig gescheitert, sondern nur »tiefgefroren« ist. Es bedarf jedoch der vereinten Energie und des individuellen Willens aller Beteiligten, die Doha-Verhandlungen wieder aufzunehmen.