

Dieter, Heribert

**Research Report**

## Letzte Chance in Hongkong? Überwindbare Hindernisse auf dem Weg zum Abschluss der Doha-Runde

SWP-Aktuell, No. 52/2005

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Dieter, Heribert (2005) : Letzte Chance in Hongkong? Überwindbare Hindernisse auf dem Weg zum Abschluss der Doha-Runde, SWP-Aktuell, No. 52/2005, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254579>

**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.*

## Letzte Chance in Hongkong?

Überwindbare Hindernisse auf dem Weg zum Abschluß der Doha-Runde

*Heribert Dieter*

Seit mehr als zehn Jahren besteht die Welthandelsorganisation WTO, und auf den ersten Blick ist die Attraktivität dieser multilateralen Organisation ungebrochen hoch. Seit 1996 hat sie 35 neue Mitgliedsländer gewonnen, weitere 30 Staaten bereiten sich auf die Mitgliedschaft vor. Zugleich steht die WTO jedoch vor enormen Herausforderungen, ein Fall in die Bedeutungslosigkeit kann keineswegs ausgeschlossen werden. Von der WTO-Ministerkonferenz, die vom 13. bis 18. Dezember 2005 in Hongkong stattfindet, wird in diesem Zusammenhang ein wichtiges Signal ausgehen. Entscheidend wird dort sein, welche Politik die beiden maßgebenden Akteure in der WTO, die EU und die Vereinigten Staaten, verfolgen. Durch die Unfähigkeit dieser beiden Akteure, gravierende bilaterale Dispute – etwa den Airbus/Boeing-Subventionsstreit – in kooperativer Weise zu lösen, steuert die Welthandelsorganisation in turbulentes Fahrwasser. Verschärft wird die Lage dadurch, daß das sogenannte »Schnellspurmandat« der amerikanischen Regierung im Jahr 2007 ausläuft. Wird dieses Mandat nicht verlängert, was aus heutiger Sicht wahrscheinlich erscheint, kann der amerikanische Kongreß handelspolitische Verträge im Detail diskutieren und Änderungen verlangen. Damit droht eine weitgehende Lähmung der amerikanischen Regierung in handelspolitischen Fragen – und damit der gesamten WTO.

Die WTO übernimmt zentrale, von keiner anderen internationalen Organisation übernommene Funktionen für die Regulierung des internationalen Austauschs von Waren und Dienstleistungen. Sie ist ein wichtiger Baustein dessen, was als »Global Governance« bezeichnet wird. In der WTO sind alle Mitgliedsländer mit Sitz und Stimme vertreten. In keiner anderen relevanten Organisation haben Entwicklungs- und Schwellenländer eine so weitreichende Gestaltungs- und Blockademacht. Anders

als etwa im Internationalen Währungsfonds oder in der Weltbank besitzen in der WTO alle 148 Mitgliedsländer ein Vetorecht. Dies erschwert zwar den Verhandlungsprozeß, verschafft aber den getroffenen Entscheidungen zugleich ein hohes Maß an Legitimation. Von zentraler Bedeutung ist der Streitschlichtungsmechanismus, der gegenüber den Regulierungen im GATT, aus der die WTO 1995 hervorging, einen wesentlichen Fortschritt darstellt: Während dort die Einleitung eines Ver-

fahrens von der betroffenen Partei verhindert werden konnte, ist dies in der WTO nicht der Fall. In zunehmendem Maße haben Entwicklungs- und Schwellenländer, allen voran Brasilien, durch Klagen in Genf dafür gesorgt, daß die von allen Mitgliedsländern beschlossenen Regeln des internationalen Handels auch tatsächlich eingehalten werden.

Die Gründung der WTO stellte den wichtigsten Schritt auf dem Weg zu einer globalen Ordnungs- und Strukturpolitik seit den späten vierziger Jahren dar. Nach dem Ende des Kalten Krieges hatte multilaterale Kooperation in den wichtigsten Hauptstädten der Welt für eine gewisse Zeit Priorität genossen. Nicht erst seit dem Irakkrieg, sondern bereits in den späten neunziger Jahren ist diese Bereitschaft zur Schaffung neuer multilateraler Regime bereits wieder anderen Zielen gewichen. Weder im Klimaschutz noch im Bereich internationaler Finanzmärkte – um nur zwei von mehreren Politikfeldern zu nennen – ist es gelungen, auf wachsenden Problemdruck mit sinnvollen Regulierungen zu reagieren.

### **Verbreitete Kritik an der WTO**

Daneben hat die öffentliche Diskussion in vielen Entwicklungs- und Industrieländern dazu beigetragen, die WTO zu schwächen. Paradoxe Weise wird die Organisation regelmäßig sowohl in armen wie in reichen Ländern als Bedrohung dargestellt: Freihandel sorge sowohl für die Verstärkung der Armut im Süden als auch für sinkenden Wohlstand im Norden. Dies ist selbstredend nicht logisch, aber den negativen Folgen von Freihandel werden in der öffentlichen Debatte selten die positiven Effekte gegenübergestellt. Zugespißt formuliert: Liberalisierter Handel korreliert in Afrika mit Armut und in Ostasien mit Reichtum, eine (mono-)kausale Wirkung ist aber nicht zu erkennen.

In vielen Ländern des Südens wird die WTO noch immer als Organisation der OECD-Länder betrachtet. Dies ist eine fatale Verkennung der Bedeutung der WTO für

die Staaten des Südens. Symptomatisch dafür ist die Einschätzung von Dipak Patel, Zambias Handelsminister und zugleich Koordinator der am wenigsten entwickelten Länder (LDC) in der Doha-Runde. Ein Scheitern in Hongkong, so Patel, werde dazu führen, daß sich die Industrieländer wieder stärker auf die WTO konzentrierten. Das ist eine Fehleinschätzung. Die Länder des Nordens haben mit regionalen und bilateralen Präferenzabkommen begonnen, eine Alternative zur WTO zu schaffen. Ein weiterer Fehlschlag würde kaum eine Stärkung der WTO zur Folge haben.

Die strukturellen ökonomischen Probleme in westeuropäischen Volkswirtschaften – insbesondere die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit – haben wenig mit Freihandel zu tun, aber in der öffentlichen Diskussion wird immer wieder ein solcher Zusammenhang konstruiert. Die Annahme, Freihandel sei ursächlich verantwortlich für die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland, ist nicht korrekt. Vielmehr trifft gerade für Deutschland das genaue Gegenteil zu: Eine Volkswirtschaft, die anhaltend hohe Exportüberschüsse realisiert, betreibt eher einen Export von Arbeitslosigkeit: Es wird im Ausland mehr abgesetzt als von dorthier bezogen. Bei einer ausgeglichenen Handelsbilanz wäre die Arbeitslosigkeit in Deutschland also vermutlich noch höher. Nicht zuletzt wegen der verbreiteten Fehleinschätzung der Konsequenzen von internationalem Handel hat die Reputation der WTO auch hierzulande Schaden genommen.

### **Neue Herausforderungen für die WTO**

Die WTO ist heute mit einer Vielzahl von Herausforderungen konfrontiert, die zu einer strukturellen Schwächung der Organisation führen können. Das größte Problem stellen bilaterale und regionale Handelsabkommen dar, die in zunehmendem Maße eine systemische Konkurrenz zur WTO werden. Handel wird dabei nicht mehr in Genf, sondern bilateral oder regional reguliert. Die seit einigen Jahren zu

beobachtende Welle bilateraler Abkommen dient nicht dem Ziel, die multilaterale Ordnung zu stärken, sondern unterläuft sie.

Im Jahr 2005 wird erstmals mehr als die Hälfte des Welthandels in den weltweit mehr als 300 Präferenzhandelsabkommen abgewickelt. Die Meistbegünstigungsklausel – zu Recht als Herzstück der seit fast sechs Jahrzehnten immer weiter entwickelten liberalen Welthandelsordnung bezeichnet – verkümmert immer mehr zu einer Residualgröße. Die Europäische Union ist daran maßgeblich beteiligt. Sie ist Partner in einer Fülle von sehr unterschiedlichen Präferenzabkommen – von Freihandelszonen über das Allgemeine Präferenzsystem bis hin zur »Everything-But-Arms«-Initiative – und betreibt heute mit weniger als zehn der 148 WTO-Mitgliedsstaaten Handel auf Basis der Meistbegünstigung. Allerdings gehören zu dieser kleinen Gruppe von Ländern die größten Volkswirtschaften außerhalb Europas, also zum Beispiel die USA, Japan, Kanada und Südkorea.

Die Vielzahl der Präferenzabkommen erschwert nicht nur weitere Fortschritte bei der Liberalisierung des Welthandels, sondern unterminiert bereits heute die Streitschlichtungsmechanismen der WTO. In zahlreichen Präferenzabkommen, etwa in der NAFTA, besteht die Option, sich für bilaterale oder multilaterale Streitschlichtung zu entscheiden. Damit wird der multilateralen Streitschlichtung ihre zentrale Bedeutung für die Regulierung des Handels genommen, und die Handelsbeziehungen werden stärker hierarchisiert: Die Existenz einer Wahlmöglichkeit zwischen multilateraler und bilateraler Streitschlichtung kann dazu führen, daß der jeweils mächtigere Akteur auf die Nutzung der bilateralen Alternative drängt – ein Rückschritt (siehe Kasten, S. 4). Dies gilt insbesondere für bilaterale Freihandelsabkommen, an denen die USA oder die EU beteiligt sind.

Die systemische Konkurrenz durch bilaterale Abkommen ist aber beileibe nicht die einzige Herausforderung für die WTO und die Doha-Runde. In den Jahren 2005 und 2006 kommt eine problematische

Konstellation in der amerikanischen Innenpolitik hinzu: Die WTO steht wegen des Auslaufens des Schnellspurmandats (fast track authority) der amerikanischen Regierung unter immensem Zeitdruck. Das Mandat verliert im Jahr 2007 seine Gültigkeit. Solange die Regierung Bush über dieses Mandat verfügt, kann der amerikanische Kongreß handelspolitische Verträge nicht im Detail diskutieren, sondern ihnen nur zustimmen oder das Vertragswerk ablehnen. Nach dem Außerkrafttreten des Schnellspurmandats werden das Repräsentantenhaus und der Senat über das Recht verfügen, einzelne Bestandteile eines Vertrags zurückzuweisen. Im Vorfeld des Präsidentschaftswahlkampfes 2008 und vor dem Hintergrund wachsender protektionistischer Tendenzen in den USA, die durch die anhaltenden, extrem hohen Handelsbilanzdefizite weiter geschürt werden, ist eine Erneuerung des Schnellspurmandats sehr unwahrscheinlich. Nach dem Jahr 2007 besteht daher ein hohes Risiko, daß sich die amerikanische Innenpolitik intensiv mit handelspolitischen Fragen beschäftigen wird und protektionistische Reflexe dabei eine große Rolle spielen werden.

Aus diesen Gründen fällt der WTO-Ministerkonferenz in Hongkong im Dezember 2005 eine Schlüsselfunktion zu. Wenn es in Hongkong nicht gelingen sollte, wesentliche Hindernisse aus dem Weg zu räumen, ist ein Abschluß der Doha-Runde vor dem Auslaufen des amerikanischen Schnellspurmandats unwahrscheinlich. Ein Erfolg der gesamten Verhandlungsrunde würde damit in weite Ferne rücken.

Für die WTO würde dies einen empfindlichen Rückschlag bedeuten. Diejenigen Akteure, die dem multilateralen Handelsregime mangelnde Dynamik vorwerfen und bilaterale Freihandelszonen favorisieren, hätten ein gewichtiges Argument gewonnen. Sollte die Doha-Runde scheitern, ist es – nach den Erfahrungen von Seattle, Cancún und möglicherweise Hongkong – mehr als unwahrscheinlich, daß in den nächsten zehn Jahren eine neue Runde aufgelegt

### **Kanada, die USA und der Bauholzstreit**

Die Problematik der Regulierung des internationalen Handels außerhalb der WTO läßt sich anhand der anhaltenden Spannungen zwischen Kanada und den USA illustrieren. Die USA erheben seit 2001 einen hohen Zoll auf kanadisches Bauholz. Die amerikanische Holzindustrie argumentiert seit Jahren, daß die von der kanadischen Regierung erhobenen Gebühren für den Einschlag von Holz zu niedrig seien und eine handelsverzerrende Subvention darstellten. Bei genauer Betrachtung ist diese Argumentation indes wenig stichhaltig. Kanada verfügt über ausgedehnte Waldgebiete, deren wirtschaftliche Nutzung keine öffentlichen Investitionen erfordert. Vielmehr stellen diese Waldgebiete eine natürliche Ressource dar. Sämtliche mit dem Disput beschäftigte Gremien der nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA haben die kanadische Position bestätigt und festgestellt, daß die niedrigen Einschlaggebühren keine Subvention darstellen.

Die USA haben seit 2001 immerhin 4,2 Mrd. Euro an Strafzöllen auf kanadische Holzimporte erhoben. Zusätzlich problematisch ist daran, daß diese Einnahmen nicht dem amerikanischen Staat zufließen, sondern denjenigen amerikanischen Holzproduzenten, die gegen die Einfuhr kanadischen Holzes Beschwerde erhoben hatten. Dieses Verfahren – die betroffenen Industrien erhalten die erhobenen Zolleinnahmen – ist Teil des im Jahr 2000 verabschiedeten sogenannten Byrd Amendment (Continued Dumping and Subsidy Offset Act). Zwar wurde auch diese Regulierung auf Klage der EU und anderer Staaten von der WTO als unrechtmäßig beurteilt, aber die USA haben das Gesetz bislang noch nicht korrigiert.

Die entsprechenden Bestimmungen in der NAFTA sehen vor, daß zu Unrecht erhobene Zölle zurückerstattet werden müssen. Trotz dieser eindeutigen Rechtslage weigern sich die USA, dieser Verpflichtung nachzukommen. Die Regierung

Kanadas ist infolgedessen erbost. Premierminister Paul Martin bezeichnete die amerikanische Position am 6. Oktober 2005 als Unfug und Vertrauensbruch. Demgegenüber forderten 21 amerikanische Senatoren in einem Schreiben vom 20. Oktober 2005 an Wirtschaftsminister Carlos Gutierrez, daß »die Entscheidungen eines NAFTA-Schiedsgerichts das Ministerium nicht dazu veranlassen sollten, der amerikanischen Holzindustrie und deren Arbeitern die legitime Unterstützung, die ihnen nach amerikanischem Recht zusteht, zu verweigern«.

In welchem Zusammenhang stehen dieser Disput und die Ministerkonferenz der WTO in Hongkong? Der Konflikt zwischen Kanada und den USA beleuchtet die Bedeutung multilateraler Streitschlichtung, die nur von der WTO bereitgestellt wird. Die zunehmende Verbreitung bilateraler Handelsabkommen schafft eine systemische Konkurrenz zur WTO und schwächt die Bereitschaft der Akteure, innerhalb der Welthandelsorganisation zum Erfolg zu kommen.

werden würde. In der Zwischenzeit würde die Regulierung des internationalen Handels noch stärker auf die bilaterale Ebene verlagert. Der schleichende Gang der WTO in die Bedeutungslosigkeit wäre damit klar vorgezeichnet.

Der Einwand, daß das Scheitern der Doha-Runde die Weiterentwicklung der WTO lediglich verlangsamen, die Organisation aber nicht schwächen würde, ist nicht stichhaltig. Falls es den systemischen Wettbewerb zwischen Bilateralismus und Multilateralismus nicht gäbe, könnte die WTO eine Phase ausbleibender Dynamik verkraften; angesichts der heute vorhandenen Konkurrenz jedoch würde ein Scheitern der Doha-Runde die WTO strukturell schwächen – einer der wichtigsten Bausteine von Global Governance wäre ausgehöhlt.

## Überbewertete Agrarproblematik

In den vergangenen Monaten konnte in der Diskussion um die Doha-Runde der Eindruck entstehen, daß die Beschränkungen des Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen den einzigen Stolperstein für einen erfolgreichen Abschluß darstellen würden. Besonders die Agrarsubventionen der EU waren in den Medien Gegenstand der Kritik. Es schien, als ob vor allem Frankreich, letztlich aber die gesamte EU einem Abschluß der Doha-Runde im Wege stünden. Insbesondere Brasilien und die USA haben in den letzten Wochen sämtliche europäischen Vorschläge stets brüsk abgelehnt und als unzureichend abqualifiziert. Dabei wurden Halbwahrheiten mit ungenauen Definitionen vermischt. Bei genauer Betrachtung kann keine Rede davon sein, daß die Agrarproblematik ein unüberwindbares Hemmnis darstellt.

Immer wieder wird in den Medien auf das hohe Niveau an Subventionierung verwiesen, das die Landwirtschaft in den OECD-Ländern genieße. Die Weltbank, aber auch die britische Nichtregierungsorganisation OXFAM behaupten, Landwirte in den reichen Ländern würden etwa 300 Milliarden Dollar an Subventionen erhalten. Der Landwirtschaft würden somit pro Kalendertag Subventionen von fast einer Milliarde Dollar zuteil. Daraus wird geschlossen, daß ein Abbau dieser Unterstützungen für mehr Gerechtigkeit zwischen Nord und Süd sorgen würde und daß für viele Entwicklungsländer ein erheblicher Wohlstandszuwachs zu erwarten wäre, wenn sie ganz wegfielen. Beide Erwartungen sind unbegründet.

Unterschieden werden müssen zunächst sehr unterschiedliche Kategorien von Unterstützungszahlungen für die Landwirtschaft: Es gibt Subventionen für Exporte, Zahlungen an Landwirte, die die Produktion beeinflussen, und andere, die keinen Einfluß auf die Produktion haben. Die immer wieder verwendeten Daten beziehen sich auf die sogenannten Produzentensubventionen (producer support estimates, PSE). Dieser Begriff umfaßt alle Zahlungen, die an Landwirte geleistet wer-

den, einschließlich der handelsverzerrenden Zölle und Mengenkontingente. Die Gleichsetzung sämtlicher Zahlungen an Landwirte mit Subventionen, wie es immer wieder gemacht wird, geht von einem sehr weiten, nicht sinnvollen Subventionsbegriff aus. Für den internationalen Handel sind aber nur Exportsubventionen und produktionsbeeinflussende Hilfen von Belang. Ob ein Land Bauern etwa eine kostenlose Gesundheitsversorgung gewährt – um ein Beispiel zu erfinden – ist für den internationalen Handel irrelevant.

Problematisch sind aber natürlich Exportsubventionen, deren Umfang indes in den letzten Jahren stark rückläufig war und heute ein überraschend niedriges Level erreicht hat. In den vergangenen Jahren schwankte das Niveau der von Industrieländern insgesamt gewährten Exportsubventionen zwischen drei und fünf Milliarden Dollar *pro Jahr*. Richtig ist, daß diese Subventionen vollständig abgebaut werden müssen, ein Schritt, der den Industrieländern vergleichsweise leichtfallen dürfte.

Schwieriger verhält es sich im Hinblick auf Zahlungen an Landwirte, die Auswirkungen auf die Produktion von Agrarprodukten haben. Hier hat es in den vergangenen Jahren vor allem von seiten der EU erhebliche Anstrengungen gegeben, Produktion und Unterstützungszahlungen zu entkoppeln. Diese Bemühungen haben dazu geführt, daß die Summe der pro Jahr von den Industrieländern an ihre Agrarsektoren gezahlten Subventionen deutlich unter 100 Milliarden Dollar gefallen ist. Wenngleich dies immer noch ein erheblicher Betrag ist, so liegt er doch weit unter den immer wieder genannten Zahlen für die gesamten Unterstützungszahlungen an Landwirte. Es sollte möglich sein, in der Doha-Runde den vollständigen Abbau der Exportsubventionen und eine weitere Reduzierung der produktionsverzerrenden Unterstützungszahlungen an Bauern zu vereinbaren.

## Liberalisierung und Entwicklung

Vollkommen blauäugig ist es, von einer Liberalisierung des Agrarhandels einen Schub für die Entwicklung der ärmsten Länder zu erwarten. Zwar wird auch dieser Zusammenhang immer wieder suggeriert, doch hält er einer Überprüfung nicht stand. Was würde passieren, wenn der Wettbewerb auf den Agrarmärkten deutlich zunehmen würde? Der Wegfall von Subventionen in den OECD-Staaten würde zunächst zu einem Anstieg der Weltmarktpreise führen. Dies hätte zur Folge, daß Länder, die Nahrungsmittel einführen, eine höhere Importrechnung hätten. Dabei ist zu bedenken, daß 45 der 49 ärmsten Staaten der Welt Nettoimporteure von Nahrungsmitteln sind. Diese Länder profitieren heute von der Subventionierung von Nahrungsmitteln durch Steuerzahler der OECD-Mitglieder und könnten künftig weniger Nahrungsmittel importieren oder müßten ihre Exporte steigern.

Zwar ist der Einwand berechtigt, diese Länder würden bei einem Wegfall der Subventionen sowohl die Eigenproduktion steigern als auch ihre Nahrungsmittlexporte ausbauen. Während ersteres jedoch durchaus möglich erscheint, ist der Ausbau der Exporte unrealistisch. Moderne Landwirtschaft ist vergleichsweise kapitalintensiv, und an Kapital mangelt es in diesen ärmsten Ländern. Zudem erfordert erfolgreicher Export von Nahrungsmitteln den Aufbau von komplexen Wertschöpfungsketten, die Einhaltung von anspruchsvollen Hygienestandards und die Vermarktung der Produkte. Es ist sehr wahrscheinlich, daß eine Liberalisierung des Agrarhandels diejenigen Produzenten stärken würde, die in diesen Punkten bereits heute als leistungsfähig zu betrachten sind, vor allem Brasilien, Argentinien, Australien, Kanada, aber auch die USA. Insbesondere Brasilien wäre ohne Zweifel ein Gewinner der Agrarhandelsliberalisierung.

Würde die Beseitigung aller Hemmnisse für den Agrarhandel beschlossen, müßten aber nicht nur Industrie-, sondern auch Entwicklungs- und Schwellenländer ein-

schließlich Brasiliens erhebliche Anstrengungen unternehmen. Im Jahr 2001 betrug die mit dem Außenhandelsvolumen gewichteten, auf Agrarimporte erhobenen Zölle in Japan 36%, in der EU 12%, in den USA 3%, aber in Südkorea 94%, in Indien 44% und in Argentinien und Brasilien 13%. Eine weitere Reduzierung dieser Zölle sollte in Hongkong gerade bei einigen Schwellenländern möglich sein.

Allerdings gibt es darüber hinaus Verfahren, die bislang weder durch die Betrachtung der Zahlungen an Landwirte noch durch die Untersuchung der Zollhöhen aufgedeckt werden können. Die zunehmende Zahl bilateraler Freihandelszonen hat dazu geführt, daß die beteiligten Länder in wachsendem Maße auf protektionistische Ursprungsregeln zurückgreifen, um die heimische Landwirtschaft zu schützen. Dies gilt insbesondere für die USA, die damit ihren Baumwollproduzenten eine wenig bekannte, aber sehr effektive Form des Schutzes vor ausländischer Konkurrenz gewähren. Die direkte Subventionierung der amerikanischen Baumwollbauern – insgesamt vier Milliarden Dollar pro Jahr bzw. rund 150 000 Dollar pro Anbauer – wurde in den letzten Jahren immer wieder diskutiert. Die Kritik afrikanischer Länder an diesen Subventionen hat zum Scheitern der WTO-Ministerkonferenz in Cancún beigetragen. Die USA nutzen aber heute bilaterale Abkommen, um andere Baumwollproduzenten auszuschließen. Dafür werden sogenannte Ursprungsregeln angewendet: Bei Textilien gilt in mehreren Abkommen der USA die »fiber-forward-rule«: Ein Kleidungsstück gilt nur dann als in der Freihandelszone erzeugt, wenn einschließlich der Gewinnung der Faser sämtliche Produktionsschritte in der Freihandelszone erfolgt sind. Um ein Beispiel zu nennen: Ein in Singapur genähtes Hemd kann nur dann zollfrei in die USA eingeführt werden, wenn die dazu verwendete Baumwolle entweder aus Singapur, das keine Baumwolle anbaut, oder den USA stammt. Die Verwendung afrikanischer Baumwolle ist nicht verboten, führt aber

dazu, daß bei Einfuhr in die USA der vergleichsweise hohe Zollsatz auf Textilien gezahlt werden muß.

Fortschritte bei der Liberalisierung des Agrarhandels sind in Hongkong zu erhoffen. Es zeigt sich, daß im Bereich der Agrarsubventionen und der Schutzzölle Möglichkeiten zum Abbau vorhanden sind, die bei einer konstruktiven Haltung aller WTO-Parteien genutzt werden können. Man sollte aber keine zu hohen Erwartungen im Hinblick auf die entwicklungspolitischen Effekte solcher Maßnahmen haben. Die ärmsten Länder Afrikas etwa haben schon heute uneingeschränkten Zugang zu den Märkten der EU im Rahmen der »Everything-But-Arms«-Initiative. Dies hat diesen Ländern bescheidene Absatzchancen eröffnet. Bei einem Abbau sämtlicher Zollschranken der EU würden die AKP-Staaten (afrikanische, pazifische und karibische Entwicklungsländer) aber vermutlich zwischen 50 und 75 Prozent ihrer Exporte in die EU verlieren. Erfolgreiche Entwicklung bedarf des Zugangs zu Märkten, aber dieser Zugang allein garantiert eben noch lange keine Entwicklung. Die entwicklungspolitische Dimension der Doha-Runde würde durch Agrarhandelsliberalisierung nicht wesentlich gestärkt werden.

### **Reform der WTO**

In den vergangenen drei Dekaden haben die USA und die EU das internationale Handelssystem geprägt. Dispute waren häufig auf diese beiden Akteure beschränkt. Dies hat sich geändert: Anders als noch in der Uruguay-Runde des GATT treten Entwicklungsländer heute als selbstbewußte und konfliktfähige Akteure auf. Diese im Grunde erfreuliche Entwicklung ist andererseits gefährlich, weil Entwicklungs- und Schwellenländer eine wachsende Bereitschaft zeigen, von ihrer Blockademacht Gebrauch zu machen. Wurden die Konflikte in der Vergangenheit von einigen wenigen Akteuren ausgetragen, die gegen Ende von Verhandlungsrunden innerhalb kurzer Zeit einen Konsens herstellen konnten, so sind

heute komplexere Auseinandersetzungen mit einer sehr viel größeren Zahl von relevanten Akteuren zu bewältigen. Das Scheitern der WTO-Ministerkonferenz im mexikanischen Cancún vor zwei Jahren ist wesentlich auf dieses Steuerungsproblem zurückzuführen.

Eine institutionelle Reform der WTO ist vor diesem Hintergrund ausgesprochen wichtig. Es läge nahe, innerhalb der Organisation Steuerungsgruppen zu schaffen, um die Komplexität des Verhandlungsprozesses zu reduzieren. Die Einführung von Mehrheitsentscheidungen ist aber weder ratsam noch realistisch, da dies eine Unterwerfung unter ein supranationales Regime bedeuten würde. Sowohl in Entwicklungsländern als auch in der OECD haben solche Vorschläge keine Aussicht auf Verwirklichung.

Jenseits der laufenden Doha-Runde ist es dringend geboten, in der WTO die Verfahren für den Umgang mit Präferenzabkommen zu klären. Gegenwärtig findet keine ernsthafte Überprüfung von bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen hinsichtlich der Vereinbarkeit mit Artikel 24 des GATT-Vertrags statt. In diesem ist unter anderem festgelegt, daß Präferenzabkommen nur dann als GATT-konform gelten dürfen, wenn »annähernd der gesamte Handel« liberalisiert wird. Bei einer Vielzahl von bilateralen Abkommen kann davon aber keine Rede sein. Insbesondere Teile der Landwirtschaft, aber auch Dienstleistungen, etwa im Finanzsektor, werden immer wieder in sogenannten Freihandelsvereinbarungen ausgespart. Eine Präzisierung der Verfahren einschließlich der Festlegung von Konsequenzen bei der Verletzung der GATT-Bestimmungen wäre ein Beitrag zur Weiterentwicklung der WTO.

### **Welche Strategie für die europäische Außenwirtschaftspolitik?**

Der erfolgreiche Abschluß der Doha-Runde und die damit verbundene Stärkung der multilateralen Handelsordnung muß für Europa Priorität haben. Der Abbau von Agrarsubventionen darf dabei die gemein-



same Agrarpolitik nicht in der Substanz gefährden. Es ist zwar zutreffend, daß die gemeinsame Agrarpolitik für Fehlentwicklungen und Überproduktion verantwortlich gemacht werden kann. Andererseits sollte nicht übersehen werden, daß ein vollständiger Abbau sämtlicher Unterstützungszahlungen an europäische Landwirte nicht nur die ländlichen Räume Europas stark verändern und zur Destruktion jahrhundertalter Kulturlandschaften führen, sondern auch die Frage der sicheren Versorgung mit qualitativ hochwertigen Nahrungsmitteln aufwerfen würde. Die Bereitschaft der Bürger Europas, sich in wesentlichem Umfang von Lebensmittellieferungen aus dem Ausland abhängig zu machen, sollte nicht überschätzt werden.

Im Fall eines Scheiterns der Doha-Runde werden neue handelspolitische Strategien gefragt sein. Dabei wird dem transatlantischen Handel eine gewichtige Rolle zu fallen. Trotz erheblicher Vorbehalte gegenüber bilateralen Handelsvereinbarungen im allgemeinen und einer transatlantischen Freihandelszone im besonderen sollte bei erkennbarem Stillstand in der WTO ein transatlantisches Forum zur Erörterung von Disputen des Waren- und Dienstleistungshandels geschaffen werden, in das nicht nur die Exekutive, also die beiden Außenhandelsbeauftragten bzw. -kommissare, sondern auch der amerikanische Kongreß und das Europäische Parlament einbezogen werden sollten. Die Fülle und die Tragweite der transatlantischen Dispute – man denke etwa an den seit 1976 anhängigen Streit über die Besteuerung von »Foreign Sales Corporations« oder an die aktuelle Kontroverse um Airbus/Boeing-Subventionen – legen die Schaffung eines solchen Gremiums ohnehin nahe. Der Einwand, ein derartiges Forum stünde wie Freihandelszonen in Konkurrenz zur WTO, ist berechtigt; indes wäre das Ziel des beschriebenen transatlantischen Rahmens nicht die rechtlich verbindliche Regulierung von Handel, sondern vor allem der Abbau von Konflikten unterhalb der WTO-Streitschlichtung.

Daneben wird eine institutionelle Reform der WTO und ihrer Verfahren zu diskutieren sein. Innerhalb der Organisation, das heißt mit allen 148 Mitgliedsländern, wird dies kaum gelingen. Deshalb wäre die Schaffung einer leistungsfähigen Institution zur Erörterung von drängenden Problemen der globalen Ordnungs- und Strukturpolitik – beileibe nicht nur handelspolitischer Fragen – ausgesprochen sinnvoll. Naheliegender wäre die Schaffung einer Gruppe, die sowohl die wichtigsten OECD-Länder als auch Schwellen- und Entwicklungsländer umfaßt. Die Effizienzgewinne, die von einer Reduzierung der teilnehmenden Länder erwartet werden können, sind das gewichtigste Argument für ein neues internationales Regime zur Regulierung der Weltwirtschaft.

In Hongkong steht viel auf dem Spiel. Vermutlich ist allen Verhandlungspartnern klar, daß ein Scheitern der Doha-Runde nicht mehr ausgeschlossen werden kann. Die WTO würde in diesem Fall auf dem Stand, der vor der Doha-Runde erreicht worden ist, stehenbleiben. Dies wäre insofern tragisch, als damit den Befürwortern bilateraler Präferenzabkommen ein gutes Argument geliefert werden würde. Bei allen Mängeln der multilateralen Ordnung darf nicht übersehen werden, daß internationaler Warenhandel und Dienstleistungsaustausch bevorzugt in einem globalen, für alle Regionen der Welt einheitlichen Regime geregelt sein sollten. Zu viele Ebenen der Regulierung – national, bilateral, regional, global – erschweren es vor allem den weniger leistungsfähigen Akteuren, an den möglichen Wohlstandsgewinnen durch internationale Arbeitsteilung zu partizipieren.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005  
Alle Rechte vorbehalten

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364