

EIN BLICK ÜBER DOHA HINAUS

NEUE HERANGEHENSWEISE AN
DIE HANDELS- UND ENTWICKLUNGSPOLITIK



SPE

Sozialdemokratische Fraktion
im Europäischen Parlament

Die Sozialdemokratische Fraktion setzt ihre Betrachtungen über die Verbindung zwischen Handel und Entwicklung fort. Diese sechste Broschüre ist der Zukunft der Welthandelsorganisation jenseits der Doha-Runde gewidmet, deren schnellen Abschluss wir uns wünschen, was jedoch das Nachdenken über die notwendige Weiterentwicklung des multilateralen Handelssystems nicht einengen darf.

Infolge des gescheiterten Ministertreffens der WTO Ende Juli 2008 sind die Verhandlungen der Doha-Runde erneut in eine Sackgasse geraten. Wenn auch unbestreitbare Fortschritte erzielt wurden, so ist es wegen festgefahrener Verhandlungen über Punkte eher technischer, zugleich aber sehr sensibler und politischer Natur, zu keiner abschließenden Vereinbarung gekommen.

Die unterschiedlichen Auffassungen der USA und Indiens in der Frage der besonderen Schutzklausel betreffen sowohl den Schutz sensibler Landwirtschaftssektoren, in denen in den Entwicklungsländern viele Arbeitsplätze auf dem Spiel stehen, als auch die Sicherheit der Nahrungsmittelversorgung dieser Länder.

Die grundlegenden Interessen der Entwicklungsländer und insbesondere der ärmsten unter ihnen sowie die Verpflichtung, aus dieser Runde eine Entwicklungsrunde zu machen, müssen bis zum Abschluss dieser Verhandlungen respektiert werden. Am Ende muss eine Vereinbarung stehen, die natürlich dem Interesse aller Mitgliedsländer entspricht, doch sollte der Grundsatz einer Neuausrichtung der Regeln zugunsten der ärmsten Länder gelten. Der eigentliche Sinn dieser Runde bestand darin, im Handel größere Gerechtigkeit walten zu lassen und zugleich das Vertrauen in das multilaterale System zu stärken. Das setzt voraus, dass sowohl die USA nach dem Amtsantritt der neuen Regierung als auch Indien zu äußersten politischen Anstrengungen bereit sind. Die Europäische Union sollte darauf achten, selbst einen Beitrag zu leisten und nicht Gefahr zu laufen, die Blockade, insbesondere im Agrarbereich, noch weiter voranzutreiben. Es sind die Entwicklungsländer, die am meisten zu verlieren haben und die Folgen eines Scheiterns am härtesten zu spüren bekämen, bedenkt man, dass dann auch noch das bisher Erreichte verspielt wäre. Verlierer wären im Falle eines Scheiterns von Doha im weitesten Sinne all diejenigen, die für die Zukunft sowohl eine stärkere Regulierung des internationalen Handels – zumal sich im Finanzbereich gerade gezeigt hat, wohin das Fehlen einer globalen Regulierung führt – als auch sozial und ökologisch ausgewogenere Regeln wünschen. Dies würde insbesondere die Europäische Union betreffen.

Ein Scheitern würde zum Abschluss einer unendlichen Zahl bilateraler Abkommen führen, was für die armen Länder noch mehr Unausgewogenheit heraufbeschwören und die Ungewissheit, von der die Weltwirtschaft betroffen ist, noch vergrößern würde.

Die Sozialdemokratische Fraktion hält daher an einem globalen, hochgesteckten und ausgewogenen Ergebnis dieser Verhandlungen unter Beachtung der Millenniums-Entwicklungsziele fest.

Nach dem Abschluss dieser Runde muss die Frage der WTO-Reform in den Vordergrund gerückt werden, um die Organisation wirksamer, legitimer und transparenter zu gestalten und die Kohärenz ihrer Politik mit der anderer multilateraler Organisationen zu verbessern.

Die Europäische Union muss in der Lage sein, ein fortschrittliches multilaterales Handelssystem zu unterstützen, das der Entwicklung absoluten Vorrang einräumt, und in dessen Regeln nicht mit dem Handel zusammenhängende Ziele berücksichtigt werden, wie z. B. Umweltschutz, Gesundheit, Armutsbekämpfung, Anerkennung internationaler Sozialstandards und Gewährleistung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen. Die Doha-Runde unter weitestgehender Berücksichtigung dieser Grundsätze zum Abschluss zu bringen und diese zugleich auf die Agenda der Zukunft zu setzen, ist eine Hauptaufgabe der Union in ihrem Kampf für eine regulierte Globalisierung.

In dieser Broschüre soll mit den Beiträgen von Javier Moreno Sánchez (Mitglied der Sozialdemokratischen Fraktion im Europäischen Parlament), der Demokratin Linda Sánchez (Abgeordnete des Repräsentantenhauses der USA für District 39 von Kalifornien), Romain Benicchio (OXFAM International), Timothy Wise und Kevin Gallagher (Tufts University, USA) der Anstoß für eine Aussprache über die Perspektiven nach Doha gegeben werden.

Stellungnahmen und Hinweise richten Sie bitte an folgende Adresse:

pse-newtradethinking@europarl.europa.eu

Harlem Désir

*Stellvertretender Vorsitzender der Sozialdemokratischen Fraktion
im Europäischen Parlament*

Doha ist nicht nur Handel

Javier Moreno Sánchez

Generalsekretär der Delegation der spanischen Sozialisten, Mitglied des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres und stellvertretender Vorsitzender des Ausschusses für internationalen Handel

Die Doha-Runde begann 2001 als Verhandlungsrunde aller WTO-Mitglieder zum Thema Entwicklung. Das Hauptziel bestand in der Förderung eines gerechteren und entwicklungsfähigen Handelssystems, das auf multilateralen Standards beruht. Zudem wurde eine Frist festgelegt, um die Verhandlungen bis zum 1. Januar 2005 abzuschließen. Dieser Termin wurde nicht eingehalten, und obgleich es immer wieder Fristverlängerungen gab, wurden diese systematisch nicht eingehalten. Wir haben es mit einem langwierigen und komplizierten Prozess zu tun, was allerdings auf den Charakter des Prozesses selbst zurückzuführen ist. Die Uruguay-Runde war nach acht Verhandlungsjahren (1994) abgeschlossen worden, und damals waren es 123 Mitgliedstaaten. In der Doha-Runde wird nunmehr seit 2001 verhandelt, ihre Agenda ist umfangreicher (21 Punkte), und es nehmen mehr Länder teil als je zuvor (153), die alle gleichermaßen stimmberechtigt sind. Vielleicht ist die WTO ein Opfer ihres eigenen Anspruchs, sodass uns die bestehenden Schwierigkeiten nicht verwundern dürften.

Die Stagnation

Im Juli 2008 kamen wieder einmal schlechte Nachrichten aus Genf. Die Handelsverhandlungen der Doha-Entwicklungsagenda (DEA) sind erneut ins Stocken geraten. Was ist daran neu? Diesmal traf die Schuld nicht die Europäische Union (EU), sondern die Vereinigten Staaten von Amerika und Indien. Der Zankapfel war die Sonderschutzklausel (SSK). Diese Klausel nimmt für die Entwicklungsländer eine Schlüsselposition ein, denn sie würde es ihnen gestatten, ihre Märkte durch zeitweilige Zollerhöhungen vor unvorhergesehenen Importzuwächsen zu schützen. An dieser Stelle sei jedoch hervorgehoben, dass in einigen Foren die Rede davon ist, dass dies alles nur ein Vorwand war, um die Verhandlungen wieder einmal zum Erliegen zu bringen...

Von den 21 Punkten der noch offenen Agenda sind 17 bereits abgearbeitet. Das heißt, uns liegen nur noch vier Punkte auf dem Tisch. Doch zu den heiklen Themen gehört beispielsweise die Baumwolle, die von den Hauptinteressenten, den Vereinigten Staaten von Amerika und der so genannten C-4-Gruppe – Benin, Burkina Faso, Tschad und Mali – bislang noch nicht angesprochen wurde. Diese Problematik betrifft Tausende Produzenten in den entwickelten Ländern und Millionen Menschen in den Entwicklungsländern. Welche Gefahr schwebt nun über allen an den Verhandlungen teilnehmenden Ländern? Die Gefahr, dass nichts als vereinbart gilt, solange es keine Gesamteinigung zu allen Einzelaspekten gibt (das so genannte „Gesamtpaket“, im Englischen „single undertaking“).

Als Sozialdemokraten müssen wir versuchen, zwischen den beiden dominierenden Paradigmen der Verhandlungen – dem der Entwicklung und dem des Marktzugangs – ein Gleichgewicht zu finden.

Auch wenn diese Aufgabe mühselig ist, müssen wir nach Schnittflächen suchen und der Entwicklung im weitesten Sinne Impulse verleihen, denn auf mittlere und lange Sicht schafft dies auch einen besseren Zugang zu den internationalen Märkten. Das Ziel ist der Abschluss eines Verhandlungszyklus, dessen Ergebnis eine ehrgeizige und solidarische Agenda ist, und diese soll Früchte tragen.

Wir müssen uns vor Augen halten, dass das multilaterale Handelssystem zur Förderung der Sicherheit, der Transparenz, der Gleichheit und der Stabilität des Welthandels beitragen soll. Gleichzeitig muss ein gerechter und nachhaltiger Zugang aller Handelsakteure zu diesem System gewährleistet sein. Ebenso muss sichergestellt werden, dass die Globalisierung durch multilaterale Standards und Regeln gelenkt wird, die mit den Menschenrechts-, Sozial- und Umweltstandards sowie mit den Konfliktlösungsstandards der Vereinten Nationen vereinbar sein müssen.

Die Prioritäten der Sozialdemokratischen Fraktion für die Zeit nach Doha

Der Versuch, bereits jetzt über die Zeit nach Doha zu sprechen, wo wir doch heute noch nicht einmal wissen, ob überhaupt eine Einigung erfolgreich zustande kommt, mag einigen etwas vermessen vorkommen. Klar ist auch, dass es eine Reihe von Fragen gibt, die unabhängig davon, ob es zu einem Abschluss der Doha-Runde kommt, analysiert werden müssen, darunter die Reformierung der WTO, die künftige Agenda der zu behandelnden Fragen (wie Energie – Erdgas und Erdöl – und die Themen von Singapur), die internationale Koordinierung zwischen den verschiedenen internationalen Institutionen, die Beziehungen zur Zivilgesellschaft usw.

Aus diesem Grund ist es notwendig, die Problematik der Zukunft der WTO und ihrer Reformierung erneut aufzugreifen. Der Sutherland-Bericht von 2005 ist auch heute noch aktuell und macht deutlich, dass über institutionelle Herausforderungen gesprochen werden muss. Wir als Sozialdemokraten beobachten wohlwollend die Bildung eines ständigen Ausschusses „für die Reform der Institutionen und Entscheidungsprozesse“¹, wodurch zwar aufgrund des komplexen Charakters der zu behandelnden Problematik auch keine Bewegung in die festgefahrenen Verhandlungen kommen wird, man sich aber immerhin mit der Notwendigkeit, die Reformierung des bestehenden Systems voranzubringen, auseinandersetzt.

Wenn wir über die DEA sprechen, muss gleichzeitig der Zusammenhang zwischen einem zufriedenstellenden Abschluss der Agenda und einer damit einhergehenden Stärkung der multilateralen Standards sowie einem ebenfalls davon ausgehenden Impuls für das Weltwirtschaftswachstum einerseits und der Entwicklung und Beschäftigung andererseits hergestellt werden, damit sie einen wirksamen Beitrag zu den Millenniums-Entwicklungszielen und zur Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft leistet. In diesem Rahmen sind transparente Regeln einzuhalten, die auf dem Grundsatz der sozialen und nachhaltigen Entwicklung beruhen. Unter dem Umweltaspekt muss der Kampf gegen den Klimawandel unterstützt werden, und in sozialer Hinsicht müssen die sozialen Rechte wie zum Beispiel das Recht auf würdevolle Arbeit und die Standards der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) gefördert werden. Diese Themen sind in anderen Publikationen der Sozialdemokratischen Fraktion erörtert worden, deren Lektüre ich empfehle.²

1 Vorschlag von Stuart Harbinson, Chefberater des Generalsekretärs der UNCTAD.

2 „Neue Ansätze für Handelspolitik und Entwicklung – Handel und Klimawandel“, „Einbeziehung von Sozial- und Umweltstandards in Freihandelsabkommen: Neue Ansätze für Handelspolitik und Entwicklung“ und „Neue Ansätze für Handelspolitik und Entwicklung – Handel und Beschäftigung“.

Der internationale Handel – eine Priorität auf der weltpolitischen Agenda

Angesichts dieser Situation ist es notwendig, der internationalen Gemeinschaft und insbesondere den sozialdemokratischen Regierungen die Botschaft zu vermitteln, dass es vorrangig darauf ankommt, beharrlich Anstrengungen zu unternehmen, um die Doha-Runde so schnell wie möglich zu einem Abschluss zu bringen. Die Welt braucht ein solides multilaterales Handelssystem als das wirksamste Mittel für den Ausbau und die Abwicklung des Handels zum Wohle aller und insbesondere der weniger entwickelten Länder, das einen einheitlichen Rahmen für die Lösung von Konflikten schafft.

Ein endgültiges Aus der Doha-Runde würde schwerwiegende Folgen haben, denn die Alternative zum erfolgreichen Abschluss ist nicht der bestehende Status quo, sondern eine ernsthafte Beschädigung und der Verlust der Glaubwürdigkeit des internationalen Handelssystems. Das Scheitern der Doha-Runde würde gleichzeitig dem Bilateralismus einen neuen Impuls geben, bei dem die Schwächsten am schlechtesten wegkommen.

Solange wir das Kapitel DEA nicht abgeschlossen haben, werden wir andere dringende Probleme der internationalen Agenda wie die Nahrungsmittelkrise, die Energiekrise und die Wirtschaftskrise, nicht anpacken können. Deshalb ist der Abschluss der DEA, wenn irgend möglich, umso dringlicher, um dann ein neues Kapitel aufzuschlagen und die anderen Probleme, die aus multilateraler Sicht nach einer Lösung verlangen, anzugehen.



„Ein Blick über Doha hinaus: Handel, der den Arbeitnehmerfamilien zugute kommt“

Linda Sánchez

Vertreterin der USA, Kongressabgeordnete, Demokratische Partei
(Kalifornien, 39. Distrikt)

Kommentatoren haben das Fehlschlagen der Doha-Verhandlungsrunde der Welthandelsorganisation (WTO) als ein Scheitern, eine verpasste Gelegenheit und eine Katastrophe für die Entwicklungsländer beschrieben. Ich dagegen meine, dass das Fehlschlagen der Doha-Runde den Vereinigten Staaten, der Europäischen Union und anderen eine Atempause und Gelegenheit bietet, ihren Ansatz zum Handel neu zu überdenken.

Handel allein ist keine Entwicklungsstrategie

Die Tragödie von Doha, so lesen wir oft, besteht darin, dass es nicht gelungen sei, einen größeren Marktzugang zu schaffen, von dem es heißt, er sei der Schlüssel für die wirtschaftliche Entwicklung der ärmsten Nationen in der Welt. Doch der Abbau der Handelshemmnisse und die Erweiterung des Marktzugangs sind keine Wunderwaffen. Nur weil El Salvador mehr Erzeugnisse an die USA verkaufen kann, wenn beispielsweise die Zölle gesenkt worden sind, bedeutet dies noch nicht, dass es das auch tun wird. Zunächst einmal brauchen die Kapitalmittel, die notwendig sind, um auf neue Möglichkeiten reagieren zu können, Zeit, sich zu entwickeln. Und eine Regierung und die Infrastruktur einer Nation müssen solche Investitionen unterstützen und Wege bieten, damit die daraus entstehenden Gewinne unter der Bevölkerung aufgeteilt werden können.

Auch wenn in Industrie und Landwirtschaft Kapazitäten bestehen, um diese Möglichkeiten zu nutzen, sind sie doch immer noch nicht ausreichend. Entwicklungsländer brauchen mehr als nur eine neue Abfüllanlage, um ihrer Bevölkerung aus der Armut zu helfen. Sie brauchen ein System, um ihre Bevölkerung nicht nur dafür auszubilden, dass sie hochqualifizierte und hochbezahlte Arbeit leistet, sondern das auch eine neue Unternehmerklasse entstehen lässt, die Geschäftsunternehmen gründet, die einen wesentlichen Teil der Einnahmen in den Entwicklungsländern zurückbehalten und diese bei der Fortsetzung des Wirtschaftswachstums unterstützen.

Ohne eine solche einheimische Unternehmerklasse drohen sich ausländische Kapitalinvestitionen in wenig mehr als in Imperialismus unter einem anderen Namen zu verkehren.

Die Entwicklungsländer müssen auch die grundlegenden Menschen- und Bürgerrechte schützen, und sie brauchen ein Justizsystem, mit dem Personen, die gegen die Rechte anderer verstoßen, verlässlich verfolgt werden. Haben Arbeitnehmer nicht die Möglichkeit, sich zu versammeln, zu

organisieren und an Kollektivmaßnahmen teilzunehmen, um ihre Bezahlung, ihre Leistungen und ihre Beschäftigungsbedingungen zu verbessern, ist der „Zugang zu ausländischen Märkten“ nur eine weitere Worthülse.

Der Fall Kolumbien

Kolumbien beispielsweise hat im Rahmen des Zollpräferenzprogramms für Andenstaaten bereits breiten Zugang zu amerikanischen Märkten. Dadurch wurden die wirtschaftlichen und politischen Probleme Kolumbiens jedoch nicht gelöst. Das Pro Kopf BIP des Landes liegt weiterhin unter 7000 USD. Mehr als 49 % der Kolumbianer leben unter der nationalen Armutsgrenze, und mehr als 11 % sind offiziell arbeitslos. Darüber hinaus gibt es immer noch Zwangsarbeit. Bei meinem Besuch in Kolumbien im Jahr 2006 traf ich mit Frauen zusammen, die Menschenhandel und Zwangsarbeit zum Opfer gefallen waren.

Präsident George W. Bush möchte die Menschen glauben lassen, der Abschluss eines bilateralen Freihandelsabkommens löse diese Probleme, und Kongressabgeordnete, die so wie ich das Abkommen ablehnen, wendeten sich von Kolumbien ab und überließen seine Bevölkerung der Armut. Doch zeigt der Fall Kolumbiens, dass die bloße Gewährung des Zugangs zu amerikanischen Märkten keine wirksame Entwicklungsstrategie ist. Kolumbiens wirtschaftliche Entwicklung wird durch die Gewalt der Milizen und Drogenkartelle und durch das Versäumnis der Regierung beeinträchtigt, grundlegende Menschenrechte, einschließlich Arbeitsrechte, zu garantieren.

Die kolumbianischen Gewerkschaften sind wegen der Gewalt, unter der das Land leidet, nicht in der Lage, sich effizient im Namen der Arbeitnehmer zu organisieren – Kolumbien ist für Gewerkschafter der gefährlichste Ort der Welt. Allein in den ersten acht Monaten dieses Jahres wurden 41 Gewerkschafter nur deshalb ermordet, weil sie versucht haben, das Leben der Arbeitnehmer, die sie vertreten, zu verbessern. Ein erstaunlich hoher Anteil dieser Mörder - 96 % - wurde nicht verfolgt und bestraft. Wie können die Kolumbianer die Vorteile des Handels für sich nutzen, wenn sie nicht frei sind, kollektiv zu handeln, um ein besseres Leben anzustreben?

Alein durch den Abschluss des Freihandelsabkommens zwischen Bush und Kolumbien wird das Leben der Gewerkschafter nicht sicherer, werden die Strafverfolgung und das Justizsystem Kolumbiens nicht zuverlässiger. Um unseren Nachbarn aus der Armut herauszuhelfen, müssen die USA, die EU und andere wohlhabende Nationen einen weiter gefassten Ansatz zur Entwicklung verfolgen.

Das Scheitern des NAFTA-Modells

Ich halte Handel für eine gute Sache, sofern es sich um *fairen* Handel handelt. Mir wird zwar häufig vorgeworfen, eine „Protektionistin“ zu sein, die US-amerikanische Märkte schließen und den gesamten Außenhandel einstellen möchte, doch entspricht dies in keiner Weise den Tatsachen. Ich habe meinen David Ricardo gelesen, und ich verstehe die gegenseitigen Vorteile des Handels. Obwohl durch die Leichtigkeit, mit der Kapital heute um die Welt fließt, einige der Prämissen Ricardos in Frage gestellt wurden, meine ich auch, dass der Abbau von Handelshemmnissen wirtschaftliche Vorteile für alle bringen kann.

Während der gesamten Amtszeit von George H. W. Bush (1989-1993) war Amerika einem einzigen Handelsmodell verpflichtet, für das das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) steht. Wie die Mehrzahl der Amerikaner lehne ich weitere Handelsabkommen auf der Grundlage des

NAFTA-Modells ab. Das Fehlschlagen der Doha-Runde und die sich daraus ergebende Auszeit werden der internationalen Gemeinschaft zugute kommen, wenn dies zu einer Ablehnung des NAFTA-Modells führt. Handelsabkommen dürfen nicht allein den Begüterten auf Kosten der „Habenichtse“ nützen. Doch dies ist genau das, was das NAFTA für die USA, Kanada und Mexiko bewirkt hat.

Mit dem NAFTA sollten ausreichend gute Arbeitsplätze in Mexiko geschaffen werden, um die Flut illegaler Einwanderer in die USA einzudämmen. Das ist nicht geschehen.

Mit dem NAFTA sollte *nicht* ein Wettlauf „nach unten“ bewirkt werden, bei dem in den USA ansässige Erzeuger Betriebsteile nach Mexiko verlagern, um Zugang zu weniger strengen Arbeits- und Umweltbestimmungen zu haben. Stattdessen sollten *beide*, die USA und Mexiko, Arbeitsplätze gewinnen. Dies ist ebenfalls nicht eingetreten.

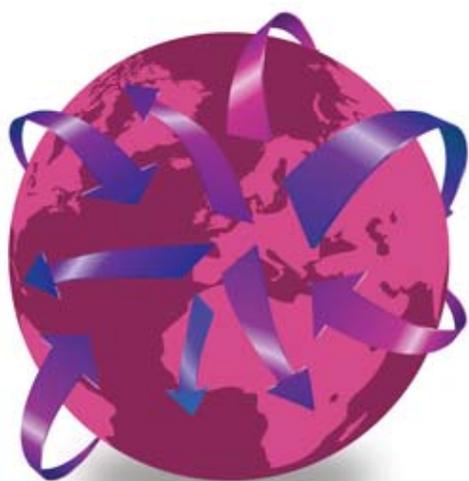
Das NAFTA sollte amerikanischen Unternehmen und Arbeitnehmern zugute kommen. Ein weiterer Fehlschlag. Die Amerikaner sind heute produktiver denn je, und dennoch stagnieren die Löhne, während einige Unternehmen Rekordgewinne verzeichnen.

Nach einem besseren Weg suchen

Wir sollten den Misserfolg von Doha nutzen, um in die offizielle Handelspolitik der USA und der EU ein neues Handelsmodell einzubringen, das den Arbeitnehmerfamilien zugute kommt.

Was wäre, wenn bei der nächsten WTO-Verhandlungsrunde unsere Handelsvertreter das Wohl der Bevölkerung und nicht nur das Wohl der einflussreichen Unternehmer im Auge hätten, die in den Sitzungssälen herumlungern und die Cocktailparties nach den Verhandlungen besuchen? Was wäre, wenn ein Schlichtungsgremium der WTO bei einem Streit zwischen zwei Nationen dem Versuch einer Nation, die Gesundheit und die Umwelt ihrer Bürger zu schützen, das gleiche Gewicht einräumen würde, wie dem Recht einer Nation, Waren und Dienstleistungen zu exportieren?

Ich glaube, wir können mehr erreichen als das NAFTA und, offen gestanden, auch mehr als die heutige WTO. Der Handel kann Arbeitnehmerfamilien in allen Nationen zugute kommen. Wir können Abkommen aushandeln, die neue Märkte schaffen und Arbeitsplätze und Wohlstand für unsere Nationen und unsere Nachbarn bringen. Eben weil ich weiß, dass wir mehr zustande bringen können, lehne ich die derzeitige Handelspolitik auch weiterhin offen ab.



Die WTO nach Doha: Eine wirkliche Überarbeitung der internationalen Handelsregeln ist weiterhin notwendig

Romain Benicchio

Oxfam International, Chargé de plaidoyer

„Unserer Ansicht nach sind die Erzeuger von Rohstoffen nicht ohne Grund darum besorgt, dass die gegenwärtigen Handelsregeln und -vereinbarungen für sie relativ ungünstig sind.“

Haberler-Bericht, GATT, 1958.

Oxfam ist von der Notwendigkeit eines Handelssystems mit gerechten Regeln, die geeignet sind, die Entwicklung und den Kampf gegen Armut zu fördern, überzeugt. Nach dem Scheitern des neuerlichen Treffens im Juli 2008, das eine letzte Chance zur Einigung bot, scheint die Doha-Runde, bei der es sich um nichts als eine handelspolitische Farce mit viel Gehabe, überschwänglichen Worten und dauerndem Türenklappen handelte, bedauerlicherweise wieder einmal in eine Sackgasse geraten zu sein. Außerdem war die sich abzeichnende Minimaleinigung nicht nur weit von einer notwendigen Neufassung der Vorschriften, insbesondere für die Landwirtschaft, entfernt. Erklären lässt sich der Zusammenbruch der Verhandlungen mehr als je zuvor vielmehr durch die Gegensätzlichkeit zwischen der Erwartungshaltung der Entwicklungsländer auf Lösungen, die auf ihre Probleme abgestimmt sind, und der Absicht der OECD-Länder, an ihrer Agrarpolitik festzuhalten und in der Landwirtschaft, in der Industrie und im Dienstleistungsbereich der Entwicklungsländer neue Märkte zu erschließen.

Die WTO und die Entwicklung: Wieder eine verpasste Gelegenheit

Erinnert sei daran, dass an die Stelle der „Entwicklungsrunde“, die 2001 in Doha trotz der Vorbehalte einer Vielzahl von Entwicklungsländern, die die Übereinkommen der Uruguay-Runde noch nicht umgesetzt hatten, angeschoben wurde, langsam handelspolitische Verhandlungen treten, die auf einem kurzfristigen politischen Realismus und der Verteidigung von Einzelinteressen beruhen. In der Tat lehnen es die OECD-Länder trotz der Versprechen gegenüber den Entwicklungsländern noch immer ab, notwendige Reformen in Richtung eines gerechteren Handels zu akzeptieren, die schließlich allen Mitgliedstaaten der WTO, vor allem den ärmsten Ländern, Chancen böten.

Bei diesen Fragen im Zweifelsfall zugunsten der entwickelten Ländern zu entscheiden, fällt um so schwerer, als es die USA nicht nur weiterhin ablehnen, die Beschlüsse des Streitbeilegungsgremiums umzusetzen und ihre Baumwollsubventionen zu reformieren, sondern die Subventionsprogramme in diesem Bereich im Rahmen des neuesten Agrargesetzes auch noch aufzustocken. Kann zudem wirklich die Rede davon sein, dass die Europäische Union in der WTO aufrichtig handelt, wenn sie die AKP-Staaten dazu drängt, im Rahmen der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen über Investitionen, Wettbewerb und öffentliche Aufträge zu verhandeln, wenn doch diese Länder klar gemacht haben, dass sie über diese Themen in der WTO zu verhandeln nicht bereit sind?

Die Vertrauenskrise, die die Mitglieder erfasst hat, ist zum Teil auch Ausdruck ihrer unterschiedlichen Auffassungen von der Verbindung zwischen Handel und Entwicklung. Wenn auch kürzlich die Verhandlungen an der Frage der besonderen Schutzklausel gescheitert sind, so spiegelt dies in Wirklichkeit tiefere politische Divergenzen hinsichtlich der Ziele des Systems wider. Bisher hat sich eine begrenzte Zahl von Ländern das Recht herausgenommen, für alle anderen über das gemeinsame Wohl in puncto weltweiter Handelsvorschriften zu entscheiden, und jedes Land, das es sich erlaubte, Zweifel am Imperativ der Handelsliberalisierung zu äußern oder eine historische Parallele zur Rolle des Staates im Entwicklungsprozess der Industrie- oder Schwellenländer zu ziehen, wurde sofort als gefährlich idealistisch oder rückwärtsgewandt eingestuft.

Ein neu zu erfindendes Modell

An der Nahrungsmittelkrise zeigen sich die Grenzen dieses Modells. In den vergangenen dreißig Jahren sind die Erzeugungskapazität und die Regulierungseinrichtungen der armen Länder durch das Agrarerzeugnisdumping der reichen Länder, die Unmöglichkeit des Zugangs zu den Märkten im Norden sowie die einseitige Öffnung und die Deregulierung der Agrarmärkte der Entwicklungsländer ernsthaft erschüttert worden.

Von der aktuellen Krise sind die Länder am empfindlichsten betroffen, die ihre Zollsätze vorzeitig gesenkt und die Unterstützung der Landwirtschaft verringert haben, so dass sie in immer stärkerem Maße von der Einfuhr von Lebensmitteln abhängig wurden. Länder, bei denen hingegen der Staat eine größere Rolle spielt und die einen gewissen Schutz durch Zölle aufrechterhalten haben, konnten den Preisschock leichter auffangen.

In diesem Zusammenhang ist darauf zu verweisen, dass sich die Umsetzung der WTO-Vereinbarungen über mehrere Jahre erstreckt und die Regeln auf Langfristigkeit ausgerichtet und weitgehend unumkehrbar sind. Den Regierungen müssen sie es ermöglichen, das notwendige Instrumentarium einzusetzen, um die armen Bevölkerungsgruppen in Zeiten hoher wie weniger hoher Preise zu schützen. Kommt es zu Änderungen bei den Preisen und sonstigen Faktoren, müssen die Entwicklungsländer politisch flexibel handeln können, um die schutzbedürftigsten Erzeuger und Verbraucher abschirmen zu können.

Außerdem wird inzwischen allgemein anerkannt, dass der Klimawandel in den nächsten Jahrzehnten tiefgreifende Änderungen in der Struktur der weltweiten Agrarproduktion mit sich bringen und damit deutlich negative Auswirkungen auf die ärmsten Länder haben wird, besonders im Afrika südlich der Sahara. Die Handelsvorschriften müssen es diesen Ländern daher ermöglichen, auf solche Herausforderungen zu reagieren. Als Beispiel sei hier nur genannt, dass die Frage des Technologietransfers eine zentrale Rolle spielen wird, um die Anpassung an die klimatischen Veränderungen zu ermöglichen. Eine der Lehren aus der Arbeit von Oxfam beim Zugang zu

Medikamenten lautet, dass auf Marktinstrumenten beruhende Praktiken nicht geeignet sind, den Zugriff auf Technologien in den ärmsten Ländern zu erleichtern. Über die Frage der Finanzierung hinaus wird es also unerlässlich sein, dass die multilateralen Regeln zum geistigen Eigentum, insbesondere das Abkommen über die TRIPs (handelsbezogene Aspekte von Schutzrechten für geistiges Eigentum) die Möglichkeit einräumen, die Herausforderung des Klimawandels zu meistern.



Das Thema Entwicklung in die WTO zurückholen

Timothy A. Wise und Kevin P. Gallagher
Global Development and Environment Institute,
Tufts University, Medford, MA USA

Die Welthandelsgespräche scheiterten im Juli zum dritten Mal in sieben Jahren. Mit den seither unternommenen heroischen Bemühungen, die dahinsiechenden Verhandlungen wiederzubeleben, gelang es, den Prozess in Gang zu halten; dies gab Hoffnung auf ein Wiederaufleben der Gespräche, bei denen man einer Einigung überraschenderweise recht nahe kam. Der Patient befindet sich in der Erwartung einer neuen Führung in der EU, den USA und Indien jedoch immer noch in einem zwar stabilen, aber kritischen Zustand. Das ist vielleicht gut so. Die so genannte Doha-Verhandlungsrunde sollte am Leben erhalten werden, bis die mächtigsten Nationen der Welt sich wieder daran erinnern können, weshalb sie zugestimmt haben, eine Verbesserung der Zukunftsperspektive von Entwicklungsländern zum Verhandlungsthema zu machen.

Eine solche Reflexionsphase ist keine Krise. Sie bietet Gelegenheit, das Thema Entwicklung in die Verhandlungen wiedereinzubringen. Das Fehlschlagen der Gespräche ist auch kein Zeichen für ein Scheitern der WTO, ganz im Gegenteil. Im Rahmen eines Systems, das eine Stimme pro Land vorsah, konnten die Entwicklungsländer zum ersten Mal bei Welthandelsgesprächen ihre wirtschaftlichen Interessen vertreten.

Die Bestandteile eines Abkommens liegen seit einiger Zeit vor: maßvolle Kürzungen bei den Agrarzöllen und Beihilfen durch die Industrieländer im Gegenzug zu einem begrenzten Abbau der Hemmnisse für die Verarbeitungsindustrie und dem Dienstleistungssektor in den Entwicklungsländern¹. Die Weigerung der Industrieländer, ärmeren Nationen ausreichende Ausnahmen von diesen Einschränkungen zu gewähren, damit sie „politischen Spielraum“ haben, um eine wettbewerbsfähige nationale Industrie aufzubauen und ihre Wirtschaft vor unlauterem oder ungleichem Wettbewerb zu schützen, ließ die Verhandlungen schließlich fehlschlagen.

Einer der Gründe für das Scheitern der Gespräche im Juli war die Forderung eines Entwicklungslandes nach einer „speziellen Schutzklausel“ – dem Recht der Regierungen von Entwicklungsländern, im Falle eines plötzlichen oder starken Anstiegs der Einfuhren, die die Stellung der einheimischen Erzeuger zu unterhöhlen drohen, die Zölle anzuheben. Bei dieser Maßnahme ging es exakt um die Art politischen Spielraums, den die ärmsten Länder bei dieser so genannten Entwicklungsrunde anstrebten. Die USA lehnten dies ab, woraufhin Indien, von vielen Entwicklungsländern unterstützt, den Verhandlungstisch verließ².

1 Insbesondere die USA und andere Industrienationen hätten die angewandten Agrarzölle von durchschnittlich 15 % auf 11 % gesenkt. Für die Landwirtschaft boten die USA an, ihre handelsverzerrenden Subventionen auf 14,5 Mrd. USD zu senken (was eine wesentliche Verbesserung gegenüber dem derzeitigen Niveau wäre). In puncto Senkung der Industriegüterzölle erklärten sich Mitglieder aus den Industrieländern bereit, die „Schweizer Formel“ mit einem Pauschalkoeffizienten zwischen 7 und 9 (je niedriger der Koeffizient, desto stärker die Senkung) anzuwenden, und die Entwicklungsländer stimmten drei verschiedenen Margen zwischen 19 und 26 zu (je niedriger der Koeffizient, desto mehr Ausnahmen kann jedes Land in Anspruch nehmen). Und schließlich willigten viele Entwicklungsländer grundsätzlich ein, ihre Finanzdienstleistungssektoren zu liberalisieren.

2 Indien schlug vor, den Entwicklungsländern im Falle eines Anstiegs der Einfuhren über 115 % innerhalb eines Basiszeitraums zu gestatten, Schutzklauseln festzulegen, die 25-30 % über ihren gebundenen Zollsätzen für Erzeugnisse liegen, bei denen keine Senkung erfolgt. Die Bush-Regierung lehnte es jedoch ab, damit unter 140 % zu beginnen, wodurch der Mechanismus nach Ansicht Indiens und anderer Länder in den meisten Fällen sinnlos würde.

Ein weiterer Grund für den nachlassenden Schwung der Doha-Runde besteht darin, dass den Entwicklungsländern inzwischen bewusst geworden ist, dass die meisten von ihnen wenig zu gewinnen, jedoch potenziell viel zu verlieren haben. Mit einem voraussichtlichen Gewinn unter 0,2 %, einer Armutsminderung von gerade einmal 2,5 Millionen Menschen (weniger als 1 %), Verlusten bei den Zöllen von mindestens 63 Milliarden USD und einem vorausgesagten Rückgang des relativen Werts der Ausfuhren bringt eine rasche Einigung bei der Doha-Runde den Entwicklungsländern wenig Vorteile.

Nach Untersuchungen der Weltbank und anderer Institutionen war der Gewinn für die Entwicklungsländer gering. Laut Prognosen der Weltbank für ein „wahrscheinliches Doha-Szenario“ (d. h. die wahrscheinliche Entwicklung der Doha-Verhandlungen), belaufen sich die Gesamtgewinne für 2015 lediglich auf 96 Milliarden USD, von denen lediglich 16 Milliarden USD an die Entwicklungsländer gehen. Der Gewinn der Entwicklungsländer liegt bei 0,16 Prozent des BIP. Pro Kopf sind dies 3,13 USD jährlich bzw. weniger als ein Penny täglich pro Person in den Entwicklungsländern³. Es verwundert nicht, dass eine solche Einigung nur eine geringfügige Verringerung der weltweiten Armut versprach, nämlich lediglich 2,5 Millionen der 622 Millionen Armen würden über die Armutsschwelle von einem USD täglich gelangen (siehe Übersicht).

Begrenzte Auswirkung von Doha auf die Armut

Prognostizierter Rückgang der Armutsrate 1USD/täglich durch
voraussichtliche Entwicklung der Doha-Verhandlungsrunde

	Ausgangswert in Millionen	Rückgang in Millionen	Rückgang in Prozent
Ostasien + Pazifik	19	0,3	1,6
Lateinamerika + Pazifik	43	0,4	0,9
Südasien	216	1,4	0,6
Subsaharisches Afrika	340	0,5	0,1
Alle Entwicklungsländer	622	2,5	0,4

Quelle: Weltbank, *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*, Kapitel 12, Tabelle 12.19, S. 382, Spalte 5, Doha-Szenarium 7 für 2015

³ In neuen Forschungsarbeiten des Carnegie Endowment for International Peace, das mit ähnlichen Modellen arbeitet, wird der potenzielle Gewinn für die Entwicklungsländer mit 21,5 Milliarden USD angesetzt. Siehe Sandra Polaski, „Winners and Losers: Impact of the Doha Round on Developing Countries“ (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2006), Abbildungen 3.1-3.8.

Die Gewinne, die in die Entwicklungsländer fließen, werden nur wenige Länder erreichen. Es wird erwartet, dass die Hälfte in lediglich acht Länder fließt: Argentinien, Brasilien (das sicherlich 23 Prozent des Gewinns der Entwicklungsländer erhalten wird), China, Indien, Mexiko, Thailand, Türkei und Vietnam⁴.

Im Modell der Weltbank nicht sichtbar waren die beträchtlichen Kosten für die Entwicklungsländer. Der UNCTAD zufolge würde das auf dem Tisch liegende Abkommen die Armen allein bei den Einfuhren von Industriegütern bis zu 63 Milliarden USD an entgangenen Steuereinnahmen kosten. Hinzu kommt eine prognostizierte Verschlechterung der Terms of Trade – ein Rückgang des relativen Werts ihrer Ausfuhren gegenüber ihren Einfuhren (siehe Übersicht).

Dohas versteckter Preis

Vorteile von Doha gegenüber Verlusten bei Zöllen für NAMA (Waren, die nicht aus der Landwirtschaft stammen), Verschlechterung der Terms of Trade (in Milliarden US-Dollar des Jahres 2001)

	Wahrscheinliches Szenario der Weltbank*	Verluste bei Zöllen für NAMA **	Terms of Trade (%)***
Industrieländer	79,9	- 38,0	- 0,12
Entwicklungsländer	16,1	- 63,4	- 0,74
Ausgewählte Entwicklungsregionen			
Naher Osten und Nordafrika	0,6	- 7,0	- 1,32
Subsaharisches Afrika	0,4	-1,7	- 0,83
Lateinamerika und Karibik	7,9	- 10,7	- 1,12
Ausgewählte Länder			
Brasilien	3,6	- 3,1	- 0,18
Indien	2,2	- 7,9	- 1,62
Mexiko	- 0,9	- 0,4	- 0,48
Bangladesch	- 0,1	- 0,04	- 0,58
<p>* Anderson und Martin (2005) Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda. Tabelle 12.14, Szenario 7. ** De Cordoba und Vanzetti (2005) Coping with Trade Reforms. UNCTAD, Tabelle 11. *** Polaski, Sandra (2006) Winners and Losers: Impact of the Doha Round on Developing Countries. Carnegie Endowment, Tabelle 3.4. NAMA: Non-Agricultural Market Access (Marktzugang für nicht-landwirtschaftliche Güter).</p>			

⁴ Kym Anderson, William Martin und Dominique van der Mensbrugge, „Global Impacts of the Doha Scenarios on Poverty“, in: T. W. Hertel und L. A. Winters, Hrsg., *Putting Development Back into the Doha Agenda: Poverty Impacts of a WTO Agreement* (Washington DC: Weltbank, 2005), Kapitel 17.

Letztlich verließen die ärmeren Länder den Verhandlungstisch, weil sie die Forderungen der reichen Länder als scheinheilig bzw. gleichbedeutend mit der Aufforderung „Folgt unseren Worten, nicht unseren Taten“ betrachteten. Die Vereinigten Staaten und Europa bauten ihre Wirtschaft – so wie in jüngerer Zeit auch Südkorea und China – allesamt auf, indem sie langsam in den Weltmarkt eintraten und dabei ihre wichtigste Exportindustrie mit Zöllen schützten, während sie internationale Wettbewerbsfähigkeit erwarben. Starke Agrarsektoren sahen diese früheren Entwicklungsprozesse ebenfalls kritisch.

Der Weg nach vorn

Einer Wiederbelebung der Welthandelsverhandlungen muss als Organisationsprinzip die Anerkennung zugrunde liegen, dass die Weltwirtschaft aus Nationen besteht, die sich auf sehr unterschiedlichen Entwicklungsstufen befinden. Entwicklungsländer brauchen politischen Spielraum und müssen staatliche Maßnahmen der Art beibehalten, anpassen oder weiterentwickeln können, die sich bei der Entwicklung im Westen und in anderen Entwicklungsländern als effizient erwiesen haben.

Bei allen Verhandlungen, die den Anspruch erheben, sie nähmen die Entwicklung ernst, gilt es diese grundlegenden Asymmetrien anzuerkennen und zu berücksichtigen. In einer ungleichen Welt gibt es keine einheitliche Größe für alle. Um es mit den Worten des Wirtschaftswissenschaftlers und Nobelpreisträgers Amartya Sen zu sagen: Bei ungleichen Partnern stellen gleiche Regeln ungleiche Regeln dar. Die Doha-Runde ist eben an dieser Frage gescheitert: Die Verhandlungsführer aus den reichen Ländern fordern Indien und andere Entwicklungsländer auf, ihre Märkte für mehr Waren und Dienstleistungen aus der nördlichen Hemisphäre zu öffnen, ohne anzuerkennen, dass sich die Wirtschaft Indiens bei dem derzeitigen Entwicklungsstands des Landes nicht dynamisch entwickeln kann, wenn seine Regierung nicht einige Märkte schützen darf.

Um die Verhandlungen auf einer entwicklungsfreundlichen Grundlage wieder aufzunehmen, sollte politischer Spielraum in fünf Bereichen gewährt werden:

Erstens sollten sich die USA und Europa beim Thema Landwirtschaft einverstanden erklären, Entscheidungen der WTO zu achten, wonach ihre Subventionen für Baumwolle und Zucker gegen die bestehenden Handelsbestimmungen verstoßen, die den Export von Erzeugnissen zu subventionierten Preisen untersagen. Dies würde Landwirten in Westafrika und Lateinamerika deutlich Auftrieb geben und ein klares Signal an die Entwicklungsländer senden, dass die Industrieländer gewillt sind, bestehende WTO-Regeln zu respektieren.

Darüber hinaus sollte die WTO die Vorschläge vieler afrikanischer Nationen ernst nehmen, die hochkonzentrierten internationalen Rohstoffmärkte zu bändigen, die von einer Agroindustrie dominiert werden, die diesen Wertschöpfungsketten einen Großteil ihres Werts entzogen haben. Die reichen Nationen sollten ferner den ärmeren Ländern weitgehende Rechte einräumen, Haupterzeugnisse ihrer einheimischen Wirtschaft, wie Mais, Reis und Weizen – so genannte „spezielle Produkte“ (special products) – von Zollermäßigungen auszunehmen, und es ihnen gestatten, die Zölle anzuheben, wenn die Einfuhren zunehmen. Dies ist der „spezielle Schutzklauselmechanismus“ (special safeguard mechanism), dem die USA im Juli nicht zustimmten.

Zweitens sollte für Industriegüter das seit langer Zeit bestehende WTO-Prinzip der differenzierten Sonderbehandlung für ärmere Nationen wiederaufgenommen werden. Die Industrienationen sollten Patentrechte rückgängig machen, die arme Nationen daran hindern, billigere generische Arzneimittel herzustellen, und sie sollten eine selektive Industriepolitik zulassen, damit Regierungen ihre Wirtschaft diversifizieren können. Was für die USA, China und Südkorea funktioniert hat, darf von der WTO nicht verboten werden.

Drittens muss in der WTO ein Bewusstsein für die Klimakrise geschaffen und ein breiter Spielraum für den Transfer sauberer Technologien in die Entwicklungsländer gelassen werden. Andernfalls wird die Verbreitung neuer Technologien und Bekämpfungsstrategien im Sumpf der internationalen Bestimmungen zu geistigem Eigentum, Investitionen und Warenhandel untergehen.

Viertens sollten die Regierungen der Industrieländer und die internationalen Organisationen bei den vereinbarten Maßnahmen intervenieren und den Entwicklungsländern helfen, die Anpassungskosten wie Verluste bei Zöllen und Umschulungsmaßnahmen zu decken, bis geeignete politische Maßnahmen vor Ort ergriffen sind. Die derzeitigen „Aid for Trade“-Regelungen sind erschreckend unangemessen. Der Handelsintegrationsmechanismus des IWF besteht für solche Aufgaben bereits, ist jedoch nicht ausreichend ambitioniert und sollte nicht mit zusätzlichen Auflagen einhergehen. Der Plan des IWF lässt auch nur wenig Raum für die Einbeziehung der Anpassungskosten, zudem wird der Fonds häufig dafür kritisiert, dass er weitere Reformen von politischen Faktoren abhängig macht ⁵.

Kein Geringerer als der Befürworter des Freihandels Jagdish Bhagwati kommentierte dieses Problem mit den Worten, wenn arme Länder, die von Zolleinnahmen abhängig sind, um Sozialausgaben zu tätigen, diese Einnahmen durch die Senkung von Zöllen zu verlieren drohen, internationale Gremien wie die Weltbank bereit sein sollten, die Differenz auszugleichen, bis deren Steuersysteme so gefestigt sind, dass auf geeigneteren anderen Wegen höhere Einnahmen getätigt werden können⁶. Wirtschaftswissenschaftler haben deutlich gemacht, dass zur Erhöhung der Einnahmen von Entwicklungsländern mit großen informellen Sektoren, die nicht effizient besteuert werden können, womöglich Zölle den Verbrauchssteuern vorgezogen werden sollten⁷.

Schließlich sollte es ein Moratorium für Handelsvorzugsverträge zwischen der nördlichen und der südlichen Hemisphäre geben. Diese Abkommen nutzen die ungleiche Verhandlungsstärke von Industrie- und Entwicklungsländern aus, halten den Handel von Nationen mit echten komparativen Vorteilen fern und schränken die Fähigkeit von Entwicklungsländern ein, eine wirksame Entwicklungspolitik zu betreiben.

Solche Organisationsprinzipien für die Wiederbelebung der Welthandelsgespräche wären kein bloßer Akt der Wohltätigkeit. Im Gegenteil, politischer Spielraum bringt, wenn er von den darum konkurrierenden Ländern genutzt wird, Wachstum für die Entwicklungsländer, und dieses Wachstum führt wiederum zu einer steigenden Nachfrage nach Produkten der nördlichen Halbkugel. Den Handelsstatistiken der VN zufolge waren 58 % des gesamten Handels aus der EU, Japan und den USA im Jahr 2006 für die Entwicklungsländer bestimmt oder stammten von dort. Wird den Entwicklungsländern kein Wachstum gestattet, trifft dies offensichtlich auch den entwickelten Norden.

⁵ Siehe beispielsweise Joseph Stiglitz, *Globalization and Its Discontents* (New York: Norton, 2002).

⁶ Siehe Jagdish Bhagwati, „From Seattle to Hong Kong“, *Foreign Affairs* (Dezember 2005).

⁷ Emram, M. S. und J. Stiglitz (2004), „On Selective Indirect Tax Reform in Developing Countries“, *Journal of Public Economics*, 89, 599-623.

Doch im Augenblick sollte die Doha-Runde am Leben gehalten werden. Ihr Zustand ist kritisch, aber stabil. Und wir sollten hoffen, dass die Wahlen in den USA, in Europa und an anderen Orten zu einer neuen Verpflichtung in puncto gerechte Entwicklung führen.



www.socialistgroup.eu
www.socialistgroup.mobi

pse-newtradethinking@europarl.europa.eu