Globale Gerechtigkeit ökologisch gestalten

eed Evangelischer Entwicklungsdienst

Forum Umwelt und Entwicklung

Fortschritt durch Stillstand

Die Dauerkrise der WTO-Verhandlungen aus entwicklungspolitischer Sicht

Fortschritt durch Stillstand

Die Dauerkrise der WTO-Verhandlungen aus entwicklungspolitischer Sicht

Impressum

Herausgeber:
Forum Umwelt & Entwicklung
Am Michaelshof 8-10
53177 Bonn
Telefon: +49-(0)228-35 97 04
Fax: +49-(0)228-92399356
E-Mail: info@forumue.de
Internet: www.forumue.de

Das Forum Umwelt & Entwicklung wurde 1992 nach der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung gegründet und koordiniert die Aktivitäten deutscher NRO in internationalen Politikprozessen zu nachhaltiger Entwicklung. Rechtsträger ist der Deutsche Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e.V. (DNR).

Evangelischer Entwicklungsdienst - EED
Ulrich-von-Hassell-Str. 76
53123 Bonn
Telefon: +49-(0)228-8101-0
Fax: +49-(0)228-8101-160
E-Mail: eed@eed.de
Internet: www.eed.de;
www.eed.de/welthandel

Der Evangelische Entwicklungsdienst unterstützt Partnerorganisationen darin, Armut und Ungerechtigkeit zu überwinden. Dazu fördert er Entwicklungsaktivitäten in Afrika, Asien und Lateinamerika sowie in Mittel- und Osteuropa. In der entwicklungspolitischen Arbeit in Deutschland ist der EED sowohl durch eigene Aktivitäten als auch durch die Förderung Dritter aktiv.

Verantwortlich:
Jürgen Maier

Autoren:
Michael Frein, Evangelischer Entwicklungsdienst (EED); Leitungskreis Forum Umwelt & Entwicklung
Tobias Reichert, AG Handel Forum Umwelt & Entwicklung

Layout:
Bettina Oehmen

Herstellung:
Knotenpunkt GmbH, Buch

Bonn 2008

Titelseite: Foto li - www.flickr.com (Autor: martapigs); Fotos - www.solidaritaetskreis.de

Inhalt

1. Einleitung 4

2. Vom GATT zur WTO 5

3. Die Doha-Runde 10

3.1 Der Start der Runde in Doha 10

3.2 Die 5. Ministerkonferenz in Cancún 12

3.3 Das „Juli-Paket" in Genf 2004 14

3.4 Die Ministerkonferenz in Hongkong und der weitere Verhandlungsprozess bis zum Sommer 2007 16

4. Der Stand der WTO-Verhandlungen 18

4.1 NAMA (Industriegüter) 18

4.2 Landwirtschaft 21

4.2.1 Das derzeitige Agrarabkommen 21

4.2.2 Die Agrarverhandlungen in der Doha-Runde 22

4.2.2.1 Exportunterstützung 22

4.2.2.2 Interne Stützung 23

4.2.2.3 Marktzugang 24

4.3 Dienstleistungen 27

4.4 Rechte an geistigem Eigentum 31

4.4.1 Zugang zu lebensnotwendigen Medikamenten 32

4.4.2 Patente auf Leben 33

4.4.3 Das Verhältnis zwischen der Konvention über biologische Vielfalt (CBD) und TRIPS 34

4.5 Das Streitschlichtungsabkommen 35

4.6 Vorzugsbehandlung der Entwicklungsländer und Implementierungsfragen 38

5. Nachhaltige Entwicklung und WTO-Reform 41

5.1 Handel und Umwelt 41

5.1.1 Die Auslegung umweltrelevanter WTO-Regeln in Streitfällen 41

5.1.2 Die Verhandlungen zu Umwelt in der Doha-Runde 43

5.2 Reform der WTO? 45

5.2.1 Beteiligung der Entwicklungsländer 45

5.3 Transparenz der WTO und die Rolle der NRO 46

6. Der Stillstand der Runde - entwicklungspolitische Perspektiven 48

7. Glossar 52

1. Einleitung

Ende Juni 2007 scheiterten - zum dritten Mal - die Verhandlungen in der Doha Runde der WTO vorläufig. Im Oktober wurden sie wieder belebt und schleppen sich seitdem mit kaum messbaren Fortschritten und wenig Aussicht auf einen baldigen Abschluss dahin.

Im Juni 2007 war es den G4 - USA, EU, Brasilien und Indien - in Potsdam nicht gelungen, sich auf einen Rahmen zu verständigen, der die sogenannte Doha-Entwicklungsrunde zu einem „erfolgreichen" Abschluss geführt hätte. Im September in Genf unternahmen alle 151 WTO-Mitglieder einen weiteren vorerst letzten Versuch, der ebenfalls vergeblich blieb. Das Scheitern ist inzwischen zur Gewohnheit geworden. Mit schöner Regelmäßigkeit enden Treffen, die zuvor als möglicher Durchbruch oder letzte Chance bezeichnet wurden, im Nichts. Wenige Wochen oder Monate später erfolgt ein nächster letzter Anlauf. Das ist diesmal anders. Von einem bald bevor stehenden Durchbruch spricht Ende 2007 niemand mehr, und obwohl die Verhandlungen weitergehen sollen, wird vor den Präsidentschaftswahlen in den USA im Jahr 2008 der Stillstand vermutlich nicht überwunden werden können. Dies ist ein guter Zeitpunkt, Bilanz zu ziehen.

Begonnen hatte alles 2001 in Doha, der Hauptstadt des arabischen Emirats Katar. Dort hatten sich die WTO-Mitglieder - unter massivem Druck der Industrieländer - auf eine neue Verhandlungsrunde geeinigt. In der politischen Rhetorik wurde das Mandat von Doha als Entwicklungsrunde dargestellt. Tatsächlich ist in der Präambel der Doha-Erklärung zu lesen, dass die Interessen und Bedürfnisse der Entwicklungsländer im Zentrum der Verhandlungen stehen sollen. Im eigentlichen Arbeitsprogramm findet sich davon allerdings so gut wie nichts. Damit ist die grobe Richtung bereits beschrieben: Entwicklungsanliegen kommen in der sogenannten Entwicklungsrunde gar nicht oder bestenfalls nachrangig vor. Im Vordergrund stehen Bestrebungen zur Marktöffnung. Damit setzen die WTO-Mitglieder den handelspolitischen Liberalisierungskurs fort, der 1995 mit der Gründung der WTO eine neue Dynamik erhalten hatte.

Aus entwicklungspolitischer Sicht ist der einseitige Fokus auf Liberalisierung zu kritisieren. Was aber heißt das im WTO-Kontext konkret? Welche Positionen vertreten Entwicklungsländer, was wollen Industrieländer? Wie stellt sich der Verhandlungsstand in den einzelnen Bereichen dar? Um diesen - und anderen - Fragen nachzugehen, soll einführend auf die Entstehungsgeschichte der Welthandelsorganisation und ihre grundlegenden Prinzipen eingegangen werden. Daran anschließend wird der Verhandlungsverlauf der Doha-Runde skizziert. In einem weiteren Abschnitt werden dann der Stand der Verhandlungen zu den verschiedenen Themen von Landwirtschaft über Dienstleistungen und Rechte an geistigem Eigentum auf ihre entwicklungspolitischen Probleme hin kritisch beleuchtet. Das darauf folgende Kapitel widmet sich schwerpunktmäßig Fragen, die in Verhandlungen praktisch keine Rolle spielen, aber in der politischen Debatte dennoch - oder gerade eben deshalb - einen hohen Stellenwert haben. Das Schlusskapitel schließlich versucht eine Standortbestimmung und geht der Frage nach, wie der Stillstand in den WTO-Verhandlungen aus Sicht einer kritischen Handelspolitik zu bewerten ist, die sich an Umweltschutz, Armutsbekämpfung und Gerechtigkeit orientiert.

2. Vom GATT zur WTO

Am 1. Januar 1995 nahm die Welthandelsorganisation (WTO) in Genf ihre Arbeit auf. Sie ist im Vergleich zu anderen internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen, dem IWF und der Weltbank, die seit Ende des Zweiten Weltkriegs bestehen, noch recht jung. Eines ihrer zentralen Abkommen, das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen GATT, besteht allerdings bereits seit 1947.

Bei Gründung des GATT waren Zölle praktisch das einzige Instrument zur Regulierung des internationalen Handels. Folglich setzten sich die Vertragsstaaten des GATT (überwiegend Industrieländer) bis in die siebziger Jahre hinein fast ausschließlich mit dem Abbau der damals bestehenden hohen Zollschranken auseinander. In mehreren Verhandlungsrunden wurden in den Industriestaaten die Zölle für Industrieprodukte von durchschnittlich etwa 35% im Jahr 1948 auf heute unter 5% gesenkt. Damit stellen in den Industriestaaten Zölle für die meisten nichtagrarischen Güter keine bedeutenden Handelshemmnisse mehr dar. Der Abbau der Zölle ist folglich, neben den niedrigeren Transport- und Telekommunikationskosten, einer der Hauptgründe für den rasanten Anstieg des Welthandels seit dem Zweiten Weltkrieg. Viele Entwicklungsländer setzen dagegen bis heute Zölle ein, um ihre Industrien vor der übermächtigen Konkurrenz aus den Industriestaaten und neuen Exportmächten wie China zu schützen.

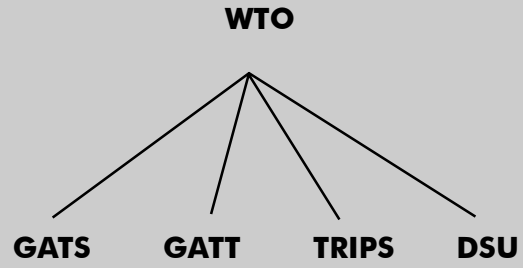
Die technischen Möglichkeiten für den Austausch von Informationen und die grenzüberschreitenden Bewegungen von Personen und Waren haben auch zu einem internationalen Austausch von Dienstleistungen und Wissen geführt, der bei Abschluss des GATT-Vertrags nicht absehbar war. Die Industrieländer haben in den entsprechenden Wirtschaftszweigen einen Wettbewerbsvorsprung gegenüber den meisten Entwicklungsländern, die auf den Export von Agrargütern und Rohstoffen - sowie, bei einigen Entwicklungsländern, zunehmend auch Industriewaren - spezialisiert sind. Große Dienstleistungsunternehmen, etwa im Banken-, Versicherungs- und Tourismussektor, kommen dagegen fast ausschließlich aus Industrieländern. Noch stärker ist das Ungleichgewicht bei wissensintensiven Wirtschaftsbereichen: über 95% aller Patentanmeldungen weltweit kommen aus Industrieländern.

Um diese Vorteile besser im internationalen Handel nutzen zu können, drängten die Industrieländer in den Verhandlungen der 1986 begonnenen so genannten Uruguay-Runde des GATT darauf, auch Dienstleistungen und den Schutz geistiger Eigentumsrechte in das GATT-Vertragswerk zu integrieren. Die Mehrzahl der Entwicklungsländer wollte dem nicht zustimmen. Sie befürchteten, dass ihre heimischen Unternehmen der etablierten Konkurrenz aus den Industriestaaten nicht würden standhalten können. Als Kompromiss wurde parallel zu den GATT-Verhandlungen über gesonderte Abkommen zum Dienstleistungshandel (General Agreement on Trade in Services, GATS) und zu handelsbezogenen Aspekten von Rechten an geistigem Eigentum (Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS) verhandelt. Durchsetzen konnten sich die Industriestaaten mit ihrer Forderung, die Ergebnisse der Runde als Single Undertaking zu behandeln: Die Abkommen konnten und können nur als Paket unterzeichnet werden. 1994, acht Jahre nach Beginn der Ver-

handlungen im uruguayischen Badeort Punta del Este war es schließlich soweit: Die Uruguay-Runde war beendet. Zur Überwachung, Durchsetzung und Weiterentwicklung der neuen Abkommen GATS und TRIPS und des weiter bestehenden GATT wurde mit Abschluss der Uruguay-Runde die Welthandelsorganisation WTO gegründet.

Auch die Regelungen für den vom GATT erfassten Güterhandel wurden als Ergebnis der Uruguay-Runde deutlich ausgeweitet. Insbesondere wurden die zuvor auf Druck der Industrieländer von den Freihandelsregeln ausgeklammerten Sektoren Landwirtschaft sowie Textil und Bekleidung durch separate Zusatzabkommen zum GATT erstmals multilateralen Rege-

STRUKTUR DER WTO



(Einschließlich 12 Zusatzabkommen zum GATT, etwa Landwirtschaft, TBT, etc.)

Zu jedem der WTO-Abkommen besteht ein eigener Rat beziehungsweise Ausschuss, in dem alle Mitgliedsstaaten vertreten sind und die Fragen der Umsetzung des jeweiligen Abkommen diskutiert werden. Höchstes Gremium zwischen den alle zwei Jahre stattfindenden Ministerkonferenzen ist der „Allgemeine Rat" (General Council), in dem ebenfalls alle WTO-Mitglieder vertreten sind. Formal ist die WTO sehr demokratisch strukturiert, da alle Beschlüsse im Konsens getroffen werden, und bei (in der Praxis kaum vorkommenden) Abstimmungen eine Drei-Viertel-Mehrheit notwendig ist. Faktisch können die Industrie- und zunehmend auch die großen Entwicklungsländer die Diskussionen aber durch ihre überlegene politische und wirtschaftliche Macht dominieren. Zudem gilt in der WTO ein „Konsens" als dann erzielt, wenn keines der anwesenden Mitglieder widerspricht. Da die Delegationen vieler Entwicklungsländer zu klein sind, um an jeder der zahlreichen Ausschusssitzungen teilzunehmen, sind sie - auch wenn in solchen Ausschüssen kaum weitreichende Beschlüsse gefasst werden - nicht immer Teil eines solchen „Konsenses".

lungen unterworfen. Die Entwicklungsländer, die hier eher wettbewerbsfähig sind, waren zu deutlichen Zugeständnissen bereit, um dies durchzusetzen. Die Zustimmung zum GATS und zum TRIPS lässt sich zum großen Teil als „Preis" interpretieren, den Entwicklungsländer für die erhofften besseren Exportchancen für Lebensmittel und Bekleidung zahlten.

Neben dem Abbau von Zöllen rückten mit der Uruguay-Runde die Auswirkungen anderer wirtschaftspolitischer Maßnahmen auf den internationalen

Handel stärker in den Vordergrund. Subventionen, beispielsweise für Forschung und Entwicklung oder direkt für den Export bestimmter Waren, verbessern die Wettbewerbsfähigkeit der begünstigten Unternehmen. Gesetzlich vorgeschriebene oder industrieweit eingeführte Standards für die Eigenschaften von Produkten behindern den Marktzugang für Produzenten, die diese Standards nicht erfüllen können - und dies möglicherweise schon deshalb, weil sie gar nicht über sie informiert sind. Die Abkommen über technische Handelshemmnisse sowie sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen stellen Regeln für die Transparenz bei der Entwicklung von Standards auf und versuchen Kriterien dafür zu entwickeln, wann ein Standard tatsächlich Verbraucher- und Umweltschutzinteressen entspricht, und wann er als unnötig handelsbeschränkend bewertet werden soll, da er vor allem zum Schutz der inländischen Wirtschaft dient.

Die grundlegenden Prinzipien und Instrumente des GATT

Die beiden zentralen Prinzipien des GATT sind Meistbegünstigung und Inländerbehandlung. Meistbegünstigung bedeutet, dass ein GATT-Vertragsstaat seine Handelspräferenzen, die er einem GATT-Mitglied gewährt, auch allen anderen GATT-Mitgliedern gewähren muss. Zum Beispiel darf die EU keine unterschiedlichen Zölle auf Autos aus den USA und aus Japan erheben. Inländerbehandlung bedeutet, dass importierte Produkte bezüglich interner Steuern und anderer Bestimmungen genau so behandelt werden müssen wie „ähnliche" Produkte aus einheimischer Herstellung. So darf etwa Deutschland keine höhere KFZ-Steuer auf japanische Autos erheben als auf deutsche.

Das Ziel der Liberalisierung soll durch zwei Instrumente erreicht werden: zum einen sind in der Regel nur Zölle als Instrumente der Handelspolitik zulässig - andere Instrumente, vor allem mengenmäßige Beschränkungen, sind verboten. Die GATT-Vertragsstaaten verpflichten sich, ihre Zölle nicht über ein bestimmtes Niveau anzuheben, das heißt, den Zoll zu binden. Dabei wird kein für alle Länder oder Produkte gültiger Zoll festgelegt, vielmehr hinterlegt jedes Land eine individuelle Liste, in der die gebundenen Zölle für jedes Produkt festgehalten sind. Bei den gebundenen Zöllen handelt es sich um Obergrenzen, viele Länder wenden in der Praxis niedrigere Zölle an. In regelmäßigen Verhandlungsrunden des GATT wurde die Senkung der gebundenen Zölle vereinbart, wobei ein Land die Verringerung seiner Zölle in der Regel davon abhängig machte, dass die anderen ihre Zölle ebenfalls reduzierten.

Das zweite Instrument besteht im Abbau nationaler Vorschriften, die eine handelsverzerrende Wirkung entfalten können. Darunter fallen Subventionen, aber auch Vorschriften und Standards, die auf gesundheits- oder umweltpolitische Wirkungen abzielen oder schlicht die Sicherheit technischer Geräte betreffen. Letztgenannte Maßnahmen können bei ausländischen Anbietern leicht in Verdacht geraten, als Instrumente zur Abschottung der heimischen Märkte und damit zum Schutz der inländischen Anbieter missbraucht zu werden.

Diese Prinzipien des GATT bestehen in der WTO für den Güterhandel unverändert fort - sie wurden auch, in zum Teil abgewandelter Form, im GATS und im TRIPS-Abkommen verankert.

Durch den Abschluss des Übereinkommens zur Streitschlichtung (Dispute Settlement Understanding, DSU) wurde als Ergebnis der Uruguay-Runde überdies ein Mechanismus geschaffen, der sicherstellen soll, dass die Abkommen von allen WTO-Mitgliedern eingehalten werden. Darin ist auch die Möglichkeit vorgesehen, dass Länder, die Abkommen verletzen, von den dadurch geschädigten Mitgliedern mit Handelssanktionen belegt werden. Damit hat die WTO ein effektiveres Durchsetzungsinstrument als fast alle anderen internationalen Abkommen.

Mitgliedschaft der WTO

Die WTO ist nicht Teil des UN-Systems, sie existiert praktisch unabhängig davon. Trotz der Kritik vieler Entwicklungsländer an den Ergebnissen der Uruguay-Runde hat die WTO seit ihrer Gründung viele Mitglieder gewonnen. Der bedeutendste Zuwachs war fraglos China im Jahr 2001 (das ermöglichte auch den Beitritt Taiwans, der zuvor aus politischen Gründen blockiert war). Heute sind 151 Staaten Mitglied, von denen etwa zwei Drittel Entwicklungsländer sind. Die Beitrittsverhandlungen mit Russland als letzter wirtschaftlicher Großmacht außerhalb der WTO sind bereits weit fortgeschritten. Die Mitgliedschaft in der WTO wird von vielen Entwicklungsländern als Voraussetzung gesehen, von globalen Investitions- und Handelsströmen zu profitieren, da sie Handelsunternehmen und Investoren eine gewisse Sicherheit vor plötzlichen Politikwechseln und dem Aufbau neuer Handelsschranken bietet. Der letzte Punkt ist vor allem für erfolgreiche Exporteure wie China und Vietnam wichtig.

Im Anschluss an die Uruguay-Runde versuchten die Industrieländer - angeführt von der EU - die Agenda der WTO durch Abkommen über Investitionen, Wettbewerbsrecht, öffentliches Beschaffungswesen und technische Handelserleichterungen zu erweitern. Da sie die Themen bereits auf der ersten WTO-Ministerkonferenz 1996 in Singapur einbrachten, werden sie auch als „Singapur-Themen" bezeichnet.

Die Mehrzahl der Entwicklungsländer stand dem von Beginn an ablehnend gegenüber und forderte stattdessen, die bestehenden Abkommen zu überprüfen und an ihre Entwicklungsbedürfnisse anzupassen, so dass es in Singapur nicht zu entsprechenden Beschlüssen kam.

Der erneute Versuch der Industrieländer, auf der 3. WTO-Ministerkonferenz 1999 in Seattle die Aufnahme von Verhandlungen über die Singapur-Themen zu erzwingen, trug maßgeblich zum Scheitern der Konferenz bei - ebenso wie die erstmals stattfindenden massenhaften Proteste gegen die WTO. Ein breites Spektrum von Gruppen vor allem aus dem ökologischen und gewerkschaftlichen Spektrum in den USA prangerte die negativen Auswirkungen des Freihandels auf Umwelt- und Sozialstandards an. Die Ankündigung des damaligen US-Präsidenten Clinton, einen Sanktionsmechanismus zur Durchsetzung von Arbeitsrechten in die WTO einführen zu wollen, führte zu heftiger Ablehnung seitens der Entwicklungsländer - ließ sich aber angesichts tausender Demonstranten, denen dies noch als zu kleiner Schritt erschien, auch schwer wieder zurücknehmen. Die Kombination aus zahllosen ungelösten Konflikten, einem Vorbereitungsprozess, an dem die Mehrzahl der Entwicklungs-

länder kaum ernsthaft beteiligt und entsprechend unzufrieden war, einer schlecht vorbereiteten und undiplomatischen Konferenzleitung durch den US-Vorsitz und chaotischen Zuständen auf den Straßen, die durch überharte Polizeiaktionen verschärft wurden, führte dann zum formlosen Abbruch der Verhandlungen. Die Verwirrung war so groß, dass die Konferenz nicht einmal offiziell für beendet erklärt wurde, sondern einfach alle nach Hause gingen.

So scheiterte der Versuch, weitere Liberalisierungsverhandlungen im Rahmen einer neuen „Millenniumsrunde" in Gang zu bringen, kläglich. Zwei Jahre später erfolgte ein erneuter Anlauf, diesmal am persischen Golf, fernab von protestierenden Freihandelskritikern.

3. Die Doha-Runde

3.1 Der Start der Runde in Doha

Vom 9.-13. November 2001 fand in Doha, der Hauptstadt des arabischen Kleinstaats Katar, die 4. Ministerkonferenz der WTO statt. Katar war nach dem Scheitern von Seattle das einzige Land, das sich bereit erklärt hatte, für die nächste Konferenz einzuladen. Die geringe Attraktivität für potenzielle Gastgeberländer hing sicherlich sowohl mit den Protesten in Seattle zusammen als auch mit dem Scheitern der offiziellen Verhandlungen dort. Gastgeber einer vom Scheitern bedrohten Veranstaltung zu sein, ist für viele Regierungen nicht sonderlich attraktiv. Obwohl hinter den Kulissen Bedenken gegen einen Tagungsort auf der arabischen Halbinsel so kurz nach den Anschlägen vom 11. September geäußert wurden, konnte keine Alternative gefunden werden - und die Konferenz begann unter strengsten Sicherheitsvorkehrungen.

Die Industrieländer starteten einen neuen Versuch, die Kompetenzen der WTO auf die Singapur-Themen auszuweiten. Zudem drängte vor allem die EU darauf, umweltpolitische Themen und (eher halbherzig) Sozialstandards in der WTO zu verankern. Dem standen die Forderungen der selbstbewusster gewordenen Entwicklungsländer nach einer Anpassung der Abkommen an ihre Bedürfnisse und Probleme gegenüber. Weit oben auf ihrer Agenda stand dabei die Forderung, das TRIPS-Abkommen so zu ändern, dass es die Versorgung armer Menschen mit preiswerten Medikamenten nicht länger behindern würde. (vgl. 4.4.)

Während viele zentrale Meinungsverschiedenheiten unter den WTO-Mitgliedern vor der Konferenz in Doha genauso bestanden wie vor Seattle, waren die Rahmenbedingungen auf der arabischen Halbinsel grundlegend andere. Massenhafte Proteste der Zivilgesellschaft waren in Doha nicht zu erwarten. Die Sorge vor Terroranschlägen im Gefolge des 11. September 2001 tat ein Übriges: viele NRO-Vertreter, aber auch Repräsentanten der Wirtschaft, nahmen trotz Akkreditierung nicht an der Konferenz teil. Von daher blieb die Zahl der NRO-Vertreter aus dem Spektrum der nicht wirtschaftliche Interessen vertretenden Gruppen in Doha mit rund einhundert eher übersichtlich.

Den Entwicklungsländern war zugesagt worden, dass der Verhandlungsprozess in Doha transparenter sein würde als in Seattle und den früheren GATT-Verhandlungen. Eine Fortsetzung der sogenannten Green Rooms, in der wenige einflußreiche Mitglieder - klassischerweise Industriestaaten - hinter verschlossenen Türen Verhandlungsergebnisse unter sich ausmachen, denen die anderen Mitglieder dann nur noch zustimmen können, sollte es nicht mehr geben.

Gleichwohl war es im Vorfeld von Doha nicht gelungen, ein alternatives Procedere zu vereinbaren. Während der Konferenz wurden dann ad-hoc-Arbeitsgruppen gegründet, die prinzipiell allen WTO-Mitglieder offen standen, und in denen die umstrittenen Themen diskutiert werden sollten. In regelmäßigen Abständen wurde im alle Mitglieder umfassenden „Comittee of the Whole" über Stand und Verlauf der einzelnen Verhandlungen berichtet.

Obwohl die meisten Länder zu der Einschätzung kamen, dass dieses Vorgehen im Vergleich zu Seattle offener und transparenter war, kann von einem demokratischen, alle WTO-Mitglieder gleicherma-

ßen beteiligenden Verhandlungsprozess nicht die Rede sein. Dies liegt schon daran, dass kleine, arme Länder mit einer Delegation anreisen, die bestenfalls aus einer handvoll Mitgliedern besteht, während große Industrieländer (aber auch Entwicklungsländer wie Indien) mit über fünfzig Experten vertreten sind. Entsprechend berichteten afrikanische Delegierte, dass sie oftmals Schwierigkeiten hätten, von einem Termin zu erfahren; kleinere, nicht englischsprachige Delegationen beklagten das Fehlen einer Simultanübersetzung. Und gegen Ende der Konferenz wurden kritische Verhandlungen dann doch nach alter Manier wieder in die Green Rooms verlagert.

Zu den wichtigsten Konfliktpunkten zeichnete sich bereits relativ früh ab, dass trotz heftigen Widerstands der USA und der Schweiz eine Erklärung zu TRIPS und Gesundheit zustande kommen würde. Zu Sozialstandards war ebenfalls schnell klar, dass nur der Beschluss der Singapur-Konferenz bestätigt würde: Die WTO-Mitglieder finden Sozialstandards irgendwie gut, wollen aber nichts weiter damit zu tun haben. Der nach wie vor ungebrochene Widerstand der Entwicklungsländer und die nach dem Regierungswechsel von Clinton zu Bush stark verringerte Unterstützung der USA ließen die in dieser Frage auch nicht übermäßig kämpferisch auftretende EU auf verlorenem Posten stehen.

Dagegen erwiesen sich die Singapur-Themen wie schon in Seattle als besonders umstritten. Indien wollte gar nicht darüber verhandeln, die EU keinem Kompromiss zustimmen, bei dem das Paket aufgeschnürt würde, so dass etwa Verhandlungen nur zu zwei Themen beschlossen und die Entscheidung über Investitionen und Wettbewerbsrecht auf die nächste Ministerkonferenz verschoben worden wäre. Der schließlich gefundene salomonische Kompromiss bestand darin, den Beginn von Verhandlungen über die Singapur-Themen zwar zu beschließen, aber erst für die Zeit nach der nächsten Ministerkonferenz - und nur unter der Voraussetzung, dass bei dieser nächsten Ministerkonferenz ein „expliziter Konsens" über den Verhandlungsbeginn vorläge. Nachdem der Konferenzvorsitzende zu Protokoll gegeben hatte, dass beim Fehlen eines Konsenses auf der nächsten Konferenz tatsächlich keine Verhandlungen begonnen werden könnten, stimmten auch die bis zuletzt skeptischen Indien, Kenia und Nigeria zu.

Ebenfalls lange - aber weniger dramatisch - umstritten waren umweltpolitischen Themen. Die EU musste sich letztlich mit einem auch für Indien und die USA akzeptablen Minimalmandat zufrieden geben, mit dem umweltpolitische Verbesserungen der WTO-Regeln praktisch von vornherein ausgeschlossen wurden. (vgl. 5.1)

Ansonsten wurden in der Ministererklärung die bereits begonnen Verhandlungen zu Landwirtschaft und Dienstleistungen mit leicht präzisierten Mandaten versehen. In den Agrarverhandlungen wollte die EU sich nicht auf die Abschaffung aller Exportsubventionen festlegen lassen. Stattdessen ist im Abschlussdokument wunderbar diplomatisch die Rede von einer „deutlichen Reduktion mit Blick auf das Auslaufen" der Exportsubventionen, allerdings mit dem Zusatz, dass diese Formulierung das Verhandlungsergebnis keineswegs vorwegnehme.

Eine wichtige Dynamik kam dadurch in Gang, dass sich mit den „Freunden der Development Box" erstmals Entwicklungsländer zusammenschlossen, deren primäres Interesse in den Agrarverhandlungen im Schutz ihrer kleinbäuerlich geprägten Landwirtschaft liegt. Damit war der Grundstein für die Bildung eines weiteren gewichtigen Akteurs gelegt, der neben den Hauptkontrahenten der Uruguay-Runde USA und EU Einfluss auf die Verhandlungen nehmen sollte.

Zudem wurden Verhandlungen über den verbesserten Marktzugang für nichtlandwirtschaftliche Güter (Non-Agricultural Market Access), die Klärung der WTO-Regeln zu Subventionen und Anti-Dum-

ping sowie eine Verbesserung der Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer beschlossen. Die Verhandlungen zu all diesen Themen sollten 2005 beendet sein. Wie schon in der Uruguay Runde sollten die Ergebnisse als „single undertaking", also nur im Paket verabschiedet werden.

3.2 Die 5. Ministerkonferenz in Cancún

Mit Blick auf die Beteiligung der Zivilgesellschaft war Cancún mit Doha nicht zu vergleichen. Demonstrationen in der Stadt und über 1300 akkreditierte nichtstaatliche Organisationen (einschließlich Wirtschaftsverbänden) erweckten zumindest äußerlich den Eindruck einer breiten Beteiligung. Allerdings steht dieser über die Medien vermittelte Blick auf mehr oder weniger macht- und phantasievolle NRO-Aktivitäten in krassem Missverhältnis zu den tatsächlichen Beteiligungsmöglichkeiten. Zur Caféteria und Lobby des Konferenzzentrums (natürlich nicht zur direkten Beobachtung von Verhandlungen) hatte nur je ein Vertreter jeder NGO Zugang. Auf die Frage, warum dies auch bei großen UN-Konferenzen anders gehandhabt werden kann, wusste die WTO keine rechte Antwort.

Um den in Doha vereinbarten engen Zeitrahmen einhalten zu können, sollten die wichtigsten Entscheidungen, die sogenannten Modalitäten für die Verhandlungen, schon bis zum Sommer 2003 vereinbart und dann auf der für Herbst angesetzten 5. Ministerkonferenz abgesegnet werden. In den Modalitäten wird unter anderem festgelegt, in welchem Umfang Zölle und Subventionen abgebaut werden müssen. Ist dies geschehen, geht es in den weiteren Verhandlungen lediglich noch darum, wie dieser Rahmen auf einzelne Produkte angewandt wird. Der verbleibende Spielraum kann dann, abhängig von den jeweiligen Modalitäten, sehr gering sein.

Da es im Vorfeld der Ministerkonferenz von Cancún zu praktisch keinem Thema eine echte Annäherung der Positionen gab, gestaltete sich die Einigung auf Modalitäten schwierig. Die von den Vorsitzenden der Verhandlungsausschüsse zu Landwirtschaft und NAMA vorgelegten Entwürfe für Modalitäten spiegelten keinen Konsens wider, sondern nur deren „in persönlicher Verantwortung" entwickelten Vorschläge - und wurden entsprechend von allen Seiten abgelehnt. Da zu den Singapur-Themen ja noch keine Verhandlungen im eigentlichen Sinn begonnen hatten, ging es nur darum, unter welchen Bedingungen diese Verhandlungen aufgenommen werden sollten, wobei die überwiegende Mehrheit der Entwicklungsländer unverändert gegen jegliche Verhandlungen war.

Nach der Ablehnung des Modalitätenentwurfs für die Agrarverhandlungen legten EU und USA am 13. August 2003, also etwa einen Monat vor der Ministerkonferenz von Cancún, einen gemeinsamen Vorschlag für die Neuregelung des Agrarhandels vor. Dieser sah im Subventionsbereich weitgehende Besitzstandswahrung im Interesse der Industrieländer vor, forderte von den Entwicklungsländern weitreichenden Marktzugang durch Zollsenkungen und bot ihnen zum Schutz ihrer Landwirtschaft nur die Einrichtung eines speziellen Mechanismus' für eine begrenzte Zahl von Produkten, die für die Ernährungssicherung von besonderer Bedeutung sind. Mit einem ähnlichen koordinierten Vorstoß hatten EU und USA die festgefahrenen Agrarverhandlungen in der Uruguay-Runde beendet und das Agrarabkommen der WTO praktisch unter sich ausgemacht. Die Entwicklung verlief diesmal jedoch völlig anders.

Als Reaktion auf den EU/USA-Vorschlag formierte sich unter der Führung von Brasilien und Indien mit Argentinien, China, Südafrika, Ägypten, Ecuador und anderen eine Gruppe von zunächst 20 Entwicklungsländern, die in Cancún weiteren Zulauf erhielt. Da die genaue Zahl der Mitglieder nie verlässlich bekannt war, firmierte sie zunächst als G20plus. Die neue Qualität der (nun nach ihrem Gründungsda-

tum, dem 20. August, benannten) G20 besteht darin, dass sich in dieser Gruppe Entwicklungsländer mit unterschiedlichen Interessen zusammenschlossen: Brasilien, das als großer Agrarexporteur auf eine Liberalisierung des Weltmarktes drängt, damit es seine landwirtschaftlichen Güter leichter exportieren kann, und auf der anderen Seite ein Land wie Indien mit weniger expansiven Exportinteressen, das seine Kleinbauern vor billigen Importen schützen möchte, bis hin zu Ägypten als Nettonahrungsmittelimportland. Der Einfluss der G20 ergibt sich damit zum einen daraus, dass es der Gruppe gelingt, interne Interessengegensätze in einer gemeinsamen Position erfolgreich zu überbrücken; zum anderen aber auch aus der Tatsache, dass sie die politisch und wirtschaftlich wichtigsten Entwicklungsländer zusammenbringt. Der Gegenvorschlag der G20 zur gemeinsamen Position von EU und USA griff im Kern deren Position zum Zoll- und Subventionsabbau für die Industriestaaten auf und verschärfte sie - insbesondere im Bereich Subventionen - etwas. Dagegen sollten Entwicklungsländer durch eine flexiblere Zollreduktionsformel zu deutlich geringeren Liberalisierungsschritten verpflichtet werden.

USA und EU reagierten zunächst feindselig auf die neue Allianz, die ihre bis dato unangefochtene Vormachtstellung in Frage stellte. Hohe Beamte der EU bezeichneten die G20 als reine Blockadeallianz, die aufgrund ihrer internen Widersprüche gar nicht konstruktiv an den Verhandlungen teilnehmen könne. Diese Haltung sollte sich erst nach Cancún verändern, dann allerdings gründlich.

Die Ministerkonferenz von Cancún begann also ohne substantielle Annäherung in irgendeinem der Verhandlungsthemen, die größten Konflikte bestanden bei den Singapur-Themen und den Agrarverhandlungen. Die Verhandlungen selbst waren zunächst ähnlich angelegt wie in Doha: Der mexikanische Handelsminister Derbez setzte als Konferenzvorsitzender Arbeitsgruppen zu einzelnen Themen ein, die von sogenannten Friends of the Chair geleitet wurden. Darauf folgten eine ganze Reihe bilateraler Gespräche, die den gesamten Donnerstag und Freitag einnahmen. So wurde erst am dritten und vorletzten Konferenztag ein überarbeiteter Entwurf für die Ministererklärung vorgelegt, der ein recht eigentümliches Dokument der spezifischen Demokratieauffassung in der WTO darstellte: Während sich über 90 WTO-Mitglieder (allesamt Entwicklungsländer) in den Tagen zuvor in Pressemitteilungen und anderen öffentlichen Stellungnahmen klar gegen die Aufnahme von Verhandlungen im Bereich der Singapur-Themen ausgesprochen hatten, schlug Derbez die sofortige Aufnahme von Verhandlungen in zwei, eine leicht verspätete in einem dritten und schlussendlich eine weitere Prüfung für das vierte Singapur-Thema vor. In diese Kompromisslinie war ganz offenkundig das Machtgefälle innerhalb der WTO bereits eingewebt. Derbez und das WTO-Sekretariat erwarteten, dass die Front der Entwicklungsländer unter dem Druck der politisch und wirtschaftlich mächtigeren Industrieländer auch in Cancún bröckeln und schließlich in sich zusammenfallen würde.

Davon ging offensichtlich auch die deutsche Bundesregierung aus, die in einem Gespräch mit NRO die ablehnende Haltung der Entwicklungsländer als taktisch motiviert bezeichnete. Eine bemerkenswerte politische Fehleinschätzung: gut drei Stunden später verbreitete sich die Nachricht, dass die Konferenz am Konflikt um die Singapur-Themen gescheitert sei. Gerade die afrikanischen Staaten hatten sich kategorisch dagegen ausgesprochen. Der Versuch von EU-Handelskommissar Pascal Lamy, in letzter Sekunde noch einen Kompromiss zu erzielen, indem er anbot, auf zwei der Singapur-Themen (Investitionen und Wettbewerbsrecht) zu verzichten, und dafür Verhandlungen zu öffentlichem Beschaffungswesen und administrativen Handelserleichterungen aufzunehmen, scheiterte an der Haltung Koreas, das auf allen vier Themen bestand. Der Konferenzvorsitzende Derbez erklärte die Verhandlungen damit für aussichtslos, ohne dass über Landwirtschaft überhaupt ernst-

haft gesprochen wurde. Immerhin konnte die Konferenz noch formal zu einem ordentlichen Abschluss gebracht werden: In einer kurzen Ministererklärung wurde das Scheitern festgestellt und der Allgemeine Rat der WTO beauftragt, im Dezember 2003 über das weitere Vorgehen zu beschließen.

3.3 Das „Juli-Paket" in Genf 2004

Im Vorbereitungsprozess der Sitzung des Allgemeinen Rats im Dezember 2003 identifizierte der Vorsitzende vier Schwerpunktthemen, die die Kernthemen von Cancún waren und nach seiner Einschätzung von entscheidender Bedeutung für den weiteren Verlauf der Doha-Runde sein würden. Bei diesen vier Themen handelte es sich um Baumwolle, die Singapur-Themen, Landwirtschaft und NAMA. Zu diesen Themen, so die Strategie, müsste eine Annäherung erzielt werden, um die Verhandlungen wieder in Gang zu bringen. Die WTO-Mitglieder stimmten diesem Vorgehen zwar zu, an den Meinungsunterschieden zu den einzelnen Themen änderte das aber nichts.

In den ab Anfang 2004 wieder aufgenommenen informellen Verhandlungen mit mehr oder weniger starker Beteiligung von Vertretern der verschiedenen Entwicklungsländergruppen gab es zunächst wenig Annäherung. Im Frühsommer zeichnete sich dann zumindest für die direkt Beteiligten eine Einigung ab. Zur Ende Juli anstehenden Sitzung des Allgemeinen Rats wurden daher hochrangige Delegationen nach Genf entsandt. Da es sich nicht um eine Ministerkonferenz handelte, war das Interesse der Medien und der Zivilgesellschaft unvergleichlich geringer. Die Zahl der in Genf anwesenden NRO-Vertreter bewegte sich im unteren zweistelligen Bereich.

Ein entscheidender Vorteil für die Gespräche war entsprechend, dass das in der täglichen Arbeit der WTO übliche intransparente Vorgehen angewendet werden konnte. So war in Genf während der dreitägigen Sitzung eigentlich nur zu erfahren, dass noch keine Einigung vorliege, und es außer an Landwirtschaft diesmal auch an NAMA liege. Anscheinend wurde sich hinter den Kulissen des kompletten, bei Ministerkonferenzen üblichen Instrumentariums von nächtlichen Green-Room-Sitzungen und mehr oder weniger versteckten Drohungen bedient. Und wie schon in Doha dauerte die ganze Übung etwas länger, so dass das „Juli-Paket" erst am 1. August verabschiedet wurde.

Das „Paket" besteht aus einer allgemeinen „Entscheidung", in der die Mitglieder vor allem festhalten, dass sie - nach der gescheiterten Konferenz von Cancún - die Doha-Runde zu Ende führen wollen. Darüber hinaus enthält es spezielle Anhänge zu Landwirtschaft, NAMA, Dienstleistungen und administrativen Handelserleichterungen. Zu den übrigen Themen wurde nur das Doha-Mandat bestätigt, und im Kern tut auch der Anhang zu Dienstleistungen nichts anderes. Die tatsächlichen Beschlüsse im Juli-Paket waren aus Entwicklungsländersicht sehr durchwachsen, stellten aber in den meisten Bereichen gegenüber dem Verhandlungsstand von Cancún immerhin einen Fortschritt dar.

Der deutlichste Erfolg für die Entwicklungsländer war zweifellos, dass mit Investitionen, Wettbewerbsrecht und öffentlichem Beschaffungswesen drei der vier Singapurthemen endgültig aus dem Verhandlungspaket herausgenommen wurden. Dagegen wurden die Verhandlungen über administrative Handelserleichterungen offiziell begonnen. Das Mandat beschränkt sich allerdings darauf, die einschlägigen GATT-Artikel weiterzuentwikkeln. Gleichzeitig soll die Unterstützung für Entwicklungsländer in diesem Bereich verstärkt werden. Sie soll nicht nur Gegenstand der Verhandlungen sein, vielmehr sollen Entwicklungsländer auch nur verpflichtet werden, Vereinbarungen umzusetzen, wenn sie die dazu notwendige Unterstützung erhalten.

Entwicklungsländerkoalitionen

Die Koalitionsbildung unter den Entwicklungsländern begann in den Agrarverhandlungen und ist dort bis heute am stärksten ausgeprägt. Die bekannteste Entwicklungsländerkoalition, die G20, ist nur zu diesem Thema aktiv. Hatten die Industriestaaten gerade die G20 in Cancún noch als reine Blockadekoalition bezeichnet, ist sie seit 2004 nicht nur als ein zentraler Akteur anerkannt, sondern praktisch der einzige, dem zugetraut wird, EU und USA zu einer Einigung bewegen zu können.

Aus der schon in Doha gegründeten Gruppe der „Friends of the Development Box" ging die heute aus 43 Ländern bestehende und von Indonesien und Indien koordinierte G33 hervor, die die Interessen von eher kleinbäuerlich geprägten Ländern vertritt. Sie konzentriert sich dabei ganz darauf, die Konzepte der speziellen Produkte und des speziellen Schutzmechanismus für Entwicklungsländer im neuen Agrarabkommen zu verankern. (siehe 4.2.2.3).

In Cancún trat eine Gruppe von vier afrikanischen Ländern (Benin, Burkina Faso, Tschad und Mali) an die Öffentlichkeit, die stark von Baumwollexporten abhängig sind. Diese „Cotton 4" fordert die kurzfristige Abschaffung der Baumwollsubventionen der Industriestaaten, vor allem der USA, da ihnen durch den dadurch ausgelösten Verfall der Weltmarktpreise Verluste in dreistelliger Millionenhöhe entstehen. (siehe Kasten 4.2)

Die auch als G90 bezeichnete Allianz zwischen den am wenigsten Ländern (LDC), der afrikanischen Gruppe und den AKP-Staaten unterstützt diese Forderungen. Zwischen diesen drei Gruppen gibt es große Überschneidungen, so dass sie tatsächlich weniger als 90 Mitglieder hat. Anders als G20 und G33 versucht die G90, gemeinsame Positionen nicht nur in den Agrarverhandlungen, sondern in allen Verhandlungsbereichen zu entwickeln. Dies gelingt mit unterschiedlichem Erfolg. Da es sich bei den G90 um die politisch und wirtschaftlich schwächsten WTO-Mitglieder handelt, haben auch ihre gemeinsamen Positionen nur relativ geringes Gewicht.

Die bei weitem einflussreichste Entwicklungsländerkoalition in den NAMA-Verhandlungen ist die NAMA-11 um Schwellenländer wie Südafrika, Indien und Brasilien. Sie sieht sich allerdings einer weitgehend einheitlichen Position aller Industrieländer gegenüber und wichtige Länder wie China oder Thailand sind nicht darin vertreten.

In den GATS-Verhandlungen gibt es außer den auch dort aktiven G90 keine nennenswerten Koalitionen.

Während die Entwicklungsländer bei den Singapur-Themen einen weitgehenden Erfolg erzielten, mussten sie bei den NAMA-Verhandlungen einen deutlichen Rückschlag hinnehmen: Trotz nachdrücklicher Proteste wurde der in Cancún vorgelegte Entwurf für einen Verhandlungsrahmen praktisch unverändert übernommen. Damit wird die Forderung der Industrieländer, Zölle gemäß einer „nichtlinearen" Formel zu senken, also höhere Zölle stärker zu reduzieren, ebenso erfüllt wie die nach speziellen Initiativen zum noch stärkeren Abbau von Zöllen in bestimmten Sektoren. Die Weichen in Richtung eines drastischen Zollabbaus in Entwicklungsländern waren gestellt.

Das Rahmenabkommen zu Landwirtschaft ist das bei weitem umfangreichste

und detaillierteste im Juli-Paket. Für Entwicklungsländer ist auf der Habenseite zu verbuchen, dass erstmals die Abschaffung aller Formen von Exportunterstützung als Verhandlungsziel vereinbart wurde, wenn auch noch ohne Zeitplan. Im Bereich des Marktzugangs mussten die Entwicklungsländer dagegen hinnehmen, dass dieselbe Zollsenkungsformel für Industrie- und Entwicklungsländer gelten soll. Damit haben sie weniger Flexibilität, um für Ernährungssicherheit und ländliche Entwicklung wichtige Produkte zu schützen. Die G20 wurde insbesondere auch von NGOs dafür kritisiert, dies zugelassen zu haben, denn unterschiedliche Zollsenkungsformeln für Industrie- und Entwicklungsländer waren ein wichtiger Bestandteil des ursprünglichen G20-Vorschlags gewesen.

Schließlich werden im Juli-Paket auch erstmals die Einführung von „sensitiven Produkten" für alle Mitglieder und „speziellen Produkten" sowie des speziellen Schutzmechanismus' für Entwicklungsländer als Verhandlungsziele festgehalten. Letzteres sind die Überbleibsel der ursprünglichen Idee einer „Development-Box", mit der entwicklungspolitische Flexibilitäten in allen Bereichen des Agrarabkommens verankert werden sollten.

Die Vereinbarungen zur internen Unterstützung waren noch durchwachsener: Einerseits werden die Industrieländer auf die „substanzielle" Reduktion der handelsverzerrenden Unterstützungsmaßnahmen verpflichtet, andererseits werden speziell für die USA neue Schlupflöcher geschaffen. Eine Überprüfung der als nicht handelsverzerrend klassifizierten Subventionen der Industrieländer soll, wenn überhaupt, nur sehr eingeschränkt erfolgen.

Auf Grundlage dieser Zwischenergebnisse, so die im Juli-Paket festgehaltene Perspektive, sollten dann bis zur nächsten WTO-Ministerkonferenz Ende 2005 in Hongkong Modalitäten verhandelt und dort verabschiedet werden. Allerdings wurde bereits im Vorfeld von Hongkong klar, dass es in den 18 Monaten seit dem Juli-Paket praktisch keine weitere Annäherung gegeben hatte. Um ein weiteres Desaster wie in Cancún zu verhindern, wurden für Hongkong die Erwartungen schon vorab reduziert. Statt umfassender Modalitäten sollten nur noch Fortschritte in Richtung daraufhin vereinbart werden.

3.4 Die Ministerkonferenz in Hongkong und der weitere Verhandlungsprozess bis zum Sommer 2007

In diesem Rahmen war Hongkong erfolgreich. Es gelang, eine Ministererklärung zu verabschieden, die nicht ausschließlich heiße Luft enthält. Ein völliges Scheitern wie bei den Ministerkonferenzen in Seattle 1999 und Cancún 2003 konnte vermieden werden. Gerade die Entwicklungsländer waren bereit, einige Kröten zu schlucken, um ein multilaterales Forum zu retten, das sie zwar nicht mögen, das ihnen aber zumindest eine Möglichkeit zur Zusammenarbeit gegenüber den Industriestaaten bietet, die in bilateralen und regionalen Verhandlungen so nicht besteht. Und immerhin musste auch die EU ihre teuerste und beste Trumpfkarte schon früher ausspielen als ihr lieb war: Das Datum für das endgültige Auslaufen der Agrarexportsubventionen wurde auf 2013 festgesetzt.

Damit ist das einzig wirklich konkrete Ergebnis von Hongkong aber auch schon benannt. Zu den übrigen Themen im Agrarsektor wurden ebenso wie bei Dienstleistungen und dem Marktzugang für nichtlandwirtschaftliche Güter (Non-Agricultural Market Access, NAMA) die Beschlüsse des Juli-Pakets nur weiter konkretisiert und die möglichen Ergebnisse eingeengt. Die entscheidenden Fragen im Agrarbereich, nämlich wie hoch Zoll- und Subventionssenkungen ausfallen sollen und welche Ausnahmen es für wie viele Produkte unter welchen Bedingungen geben soll, wurden auf das Frühjahr und dann den Sommer 2006 vertagt.

Allerdings scheiterten bislang alle Anläufe zu einer endgültigen Einigung. Nach einem erneut ergebnislosen Treffen der G6 (USA, EU, Brasilien, Indien, Japan und Australien) am 24. Juli 2006 setzte WTO-Generaldirektor Lamy die Verhandlungen bis auf weiteres aus und legte das Ziel, die Runde noch im laufenden Jahr abzuschließen, ad acta. Die übrigen WTO-Mitglieder konnten die Uneinigkeit der G6 nur zur Kenntnis nehmen und - teilweise unter Protest - dem Aussetzen der Verhandlungen zustimmen.

Anfang 2007 wurden die Verhandlungen dann formell wieder aufgenommen, ohne dass sich allerdings an den Positionen der Hauptakteure irgendetwas geändert hätte. Die G6 verkündete Mitte April 2007, dass die Verhandlungen nun bis Ende dieses Jahres zum Abschluss gebracht werden sollten. Ein weiterer Versuch, die Runde noch vor den anstehenden US-Präsidentschaftswahlen zu „retten", scheiterte Ende Juni in Potsdam. Nach einem letzten Aufbäumen im September 2007 liegen die Verhandlungen nun praktisch auf Eis.

4. Der Stand der WTO-Verhandlungen

Der Widerstand der Entwicklungsländer gegen die Agenda der Industrieländer kommt nicht von ungefähr. Schon unmittelbar nach Gründung der WTO mussten sie feststellen, dass ihnen die neuen Abkommen weitgehende Verpflichtungen auferlegten, während die Industrieländer gerade im Agrarsektor mit einer Umgestaltung ihrer Politik davonkamen, die an ihrer Dominanz auf den Weltmärkten kaum etwas änderte. In Doha sahen sie ihr Interesse, diesen Zustand zu verändern, nicht adäquat aufgenommen, auch wenn das Abschlussdokument der Konferenz, die Doha-Erklärung, eine Entwicklungsrunde in Aussicht gestellt hatte. Genauer gesagt, wird dort festgestellt, dass die Interessen und Bedürfnisse der Entwicklungsländer im Zentrum der Verhandlungen stehen sollen. Tatsächlich wurde bereits das Verhandlungsmandat von Doha diesem Anspruch nicht gerecht. Stattdessen liegt der Schwerpunkt der Verhandlungen auf Marktöffnung, wobei die Industrieländer die Entwicklungsprobleme ignorieren beziehungsweise der Liberalisierung unterordnen. In einzelnen Verhandlungsbereichen konnten Entwicklungsländer in unterschiedlichem Ausmaß eigene Akzente setzen, die Richtung aber nicht grundlegend verändern.

4.1 NAMA (Industriegüter)

Das alte „Kerngeschäft" des GATT - der Abbau von Zöllen für Industrieprodukte - spielte in den Verhandlungen der Uruguay-Runde eine eher untergeordnete Rolle. Die Aufmerksamkeit konzentrierte sich auf GATS und TRIPS, die bis dahin ausgenommenen Sektoren Landwirtschaft und Textilien sowie die spezifischen Abkommen, etwa zu technischen Handelshemmnissen und Subventionen. Zollsenkungen für Industriegüter wurden derweil in bilateralen Verhandlungen zwischen verschiedenen Mitgliedern vereinbart - und dann gemäß dem Meistbegünstigungsprinzip allen anderen WTO-Mitgliedern gewährt. Dieser relativ flexible Verhandlungsansatz gestattete es Entwicklungsländern, die erlaubten Höchstgrenzen für den Zoll auf einige Waren nicht zu senken beziehungsweise gar nicht erst zu binden.

Als es in der WTO darum ging, das Mandat für die Doha-Runde festzulegen, schien der Auftrag, den Marktzugang für „nichtlandwirtschaftliche Güter" „substanziell" zu verbessern, eher weniger kontrovers. Das seinerzeit relativ niedrige Konfliktpotenzial der NAMA-Verhandlungen rührt sicher auch daher, dass die Liberalisierung des Warenhandels sozusagen der Daseinszweck des GATT, und damit der WTO, ist. Von daher können sich deren Mitglieder kaum grundlegend dagegen aussprechen. In den nach der englischen Akronym NAMA (für „Non-Agricultural Market Access") genannten Verhandlungen geht es um Industrieprodukte, aber auch Bodenschätze (Öl, Erze) und natürliche Ressourcen wie Fisch- und Forstprodukte, kurz: alle Waren, die nicht vom separaten Agrarabkommen (s. 4.2) erfasst werden.

Der Sprengstoff wurde erst durch die radikalen Forderungen der Industriestaaten deutlich. Sie verlangen, dass zunächst alle Zölle gebunden, also verbindliche Obergrenzen eingeführt, und die gebundenen Zölle dann gemäß der so genannten „Schweizer Formel" gesenkt werden.

Die EU beispielsweise forderte zunächst einen einheitlichen Koeffizienten von 10 für Industrie- und Entwicklungsländer. Dies würde für Entwicklungsländer zu sehr viel stärkeren Zollsenkungen führen als für Industrieländer und ihnen in einem Schritt eine Marktöffnung abverlangen, für die sich die Industrieländer dreißig Jahre und mehrere GATT-Verhandlungsrunden Zeit gelassen haben.

Die Schweizer Formel

Die Schweizer Formel ist eine Methode, die neuen gebundenen Zölle aus dem bisher gebundenen Zoll und einem in den Verhandlungen festgelegten Koeffizienten zu berechnen. Sie lautet:

$$t_1 = \frac{t_0 \times A}{t_0 + A}$$

Dabei steht t_1 für den neuen gebundenen Zollsatz, t_0 für den jetzigen (gebundenen) Zollsatz und A für den in den Verhandlungen zu vereinbarenden Koeffizienten.

Die Formel wird auf jedes Produkt in jedem Land einzeln angewandt, so dass auch nach Anwendung der Formel - abhängig vom Ausgangszoll - weiterhin unterschiedliche Zölle bestehen. Die Anwendung der Formel hat allerdings zur Folge, dass alle neuen Zollsätze niedriger liegen als der vereinbarte Koeffizient. Gleichzeitig werden höhere Zölle stärker abgebaut als niedrige.

Nach Berechnungen von Third World Network würde ein Koeffizient von 10 für die EU-Staaten, deren Zölle im Durchschnitt bei 3,9% gebunden sind, eine Zollsenkung um ungefähr 28% bedeuten, also auf durchschnittlich etwa 3%. Der durchschnittliche gebundene Zollsatz bei Entwicklungsländern liegt hingegen bei 30%, so dass ein Koeffizient von 10 eine 75%ige Kürzung auf etwa 7,5% bedeuten würde, ein Koeffizient von 15 immerhin noch eine Kürzung um zwei Drittel. Selbst ein Koeffizient von 30 würde zu einer Zollreduktion um 50% führen. Mit anderen Worten: Die Marktöffnung würde in diesen Fällen für Entwicklungsländer sehr viel größer ausfallen als für Industrieländer, was im Widerspruch zum Verhandlungsmandat von Doha stände, wo es heißt, dass Entwicklungsländern weniger stark liberalisieren müssen als Industrieländer.

Die Mehrheit der Entwicklungsländer (Südafrika, Brasilien, Indien sowie die karibischen und afrikanischen Staaten) wollen sich die Möglichkeit erhalten, ihre noch im Aufbau befindlichen Industrien durch vergleichsweise hohe Zölle zu schützen. Andere (Malaysia, China, Pakistan) sind bereit, ihre Märkte weitgehend zu öffnen, um im Gegenzug besseren Zugang in den Sektoren zu erhalten, die Industrieländer noch relativ stark schützen, vor allem Textilien und Bekleidung. Gleichzeitig erhoffen sie sich besseren Zugang zu den Märkten anderer Entwicklungsländer.

Diese Konstellation erlaubte es den Industrieländern, in Hongkong einen „Konsens“ über den Abbau der Zölle gemäß einer Schweizer Formel durchzusetzen. Die Entwicklungsländer konnten demgegenüber nur erreichen, dass für sie ein höherer Koeffizient angewandt werden kann

als für Industriestaaten, und sie bis zu 5% der Produkte von der Zollsenkung ausnehmen können. Wie hoch die Koeffizienten ausfallen sollen, ist allerdings heftig umstritten: EU und USA fordern 10 für Industrie- und 15 für Entwicklungsländer. Die NAMA-11 Gruppe größerer Entwicklungsländer um Südafrika, Indien und Brasilien fordert dagegen, dass die Differenz zwischen den Koeffizienten für Industrie- und Entwicklungsländer mindestens 25 betragen soll, zum Beispiel 5 für Industrie- und 30 für Entwicklungsländer. Selbst dann müssten viele Entwicklungsländer ihre gebundenen Zölle aber prozentual noch stärker abbauen als die meisten Industrieländer, je nach Sektor und Land bis zu 60 oder 70%.

Auch die derzeit angewandten Zölle gerade in arbeitsintensiven Industrien müssten in vielen Entwicklungsländern bei einem Koeffizienten von 30 um 20 bis 50% gesenkt werden. Nichtregierungsorganisationen befürchten verheerende Folgen. Gerade kleinere und mittlere Unternehmen müssten schließen, die ohnehin nicht zahlreichen Industriearbeitsplätze wären gefährdet, da die heimische Wirtschaft in vielen Länder gegenüber der Konkurrenz aus Industriestaaten und vor allem aus konkurrenzfähigen Niedriglohnländern wie China und Vietnam nicht bestehen kann. In Sektoren, in denen Entwicklungsländer zurzeit noch gar nicht produzieren, können natürlich auch keine Arbeitsplätze verloren gehen. Eine spätere zeitweise Anhebung der Zölle, um sich entwickelnde Industrien vor überlegener Konkurrenz schützen zu können, würde aber praktisch unmöglich gemacht. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass alle heutigen Industriestaaten, einschließlich Deutschlands, das Instrument des Zollschutzes während ihrer Industrialisierung angewandt haben.

Von der Schweizer Formel wären vor allem die größeren Entwicklungsländer der NAMA-11 betroffen. Die meisten kleineren Entwicklungsländer haben erst einen geringen Teil ihrer Zölle gebunden, sie sind also bisher noch keine Verpflichtungen eingegangen. Nach dem derzeitigen Verhandlungsstand müssten sie ihre Zölle nicht nach der Schweizer Formel reduzieren, sondern auf dem Niveau der durchschnittlichen gebundenen Zölle aller Entwicklungsländer binden - also bei 28,5%. Es ist noch umstritten, ob dies für 100% der Zolllinien oder weniger, etwa 70%, gelten soll. In jedem Fall würde dies für eine Reihe von Ländern ebenfalls eine Reduktion der angewandten Zölle für viele Produkte bedeuten. Nur die am wenigsten entwickelten Länder (LDC) sind von Verpflichtungen zur Zollreduktion und Zollbindung ausgenommen.

Der Vorsitzende des Verhandlungsausschusses zu NAMA hatte in den letzten Wochen der Verhandlungen Ende 2007 „in eigener Verantwortung" einen Kompromissvorschlag vorgelegt. Er übernahm dabei weitgehend die Forderung der Industriestaaten. Für sie soll der Koeffizient in der Schweizer Formel 8 oder 9 betragen statt der von ihnen selbst angebotenen 10. Praktisch hieße das, dass sie einen relativ hohen Zoll von 10% nicht auf 5% (mit einem Koeffizienten von 10) sondern auf 4,4% reduzieren müssten. Für Entwicklungsländer soll hingegen ein Koeffizient von 19 oder 23 gelten, statt der von den NAMA-11 angebotenen 35. Entwicklungsländer müssten bei einem Koeffizienten von 19 einen Zoll von 10% auf 6,5 Prozent reduzieren statt auf 7,7% bei einem Koeffizienten von 35. Noch stärker würde sich die Änderung bei höheren Zöllen, etwa von 40% auswirken: Sie würden auf 12,8% statt 18,7% sinken.

Auch die flexiblere Behandlung, die der „Kompromissvorschlag" für kleine und verletzliche Länder vorsieht, hätte noch starke Zollsenkungen zur Folge: Diese Länder müssten ihren durchschnittlichen Zollsatz um mehr als die Hälfte reduzieren - und jeden einzelnen Zoll um mindestens 10%.

Neben Zöllen sollen auch sogenannte **„nicht-tariffäre Handelshemmnisse"** abgebaut werden. Dies sind oftmals umwelt- und gesundheitspolitische Regulierungen, wie etwa die verpflichtende

Kennzeichnung des Energieverbrauchs von Haushaltsgeräten. Darüber, wie dies konkret geschehen soll, gibt es allerdings kaum konkrete Vorstellungen.

4.2 Landwirtschaft

Ein zentrales Ziel der Uruguay-Runde war es, den Agrarsektor in die Regeln des GATT einzubeziehen, aus dem er auf Druck von USA und EU seit den 50er Jahren faktisch ausgenommen war. Dies geschah jedoch nicht dadurch, dass die Regeln des GATT und seiner in der Uruguay-Runde ebenfalls vereinbarten Zusatzabkommen zu Subventionen und Anti-Dumping einfach auf landwirtschaftliche Produkte angewandt wurden. Vielmehr wurde ein separates Agrarabkommen (Agreement on Agriculture - AoA) geschlossen, das gerade in Bezug auf Subventionen sehr viel weniger restriktiv ist als das GATT und seine Zusatzabkommen.

4.2.1 Das derzeitige Agrarabkommen

Die wichtigsten Regelungen des Agrarabkommens lassen sich grundsätzlich in drei Komplexe gliedern: Marktzugang, Exportsubventionen und interne Unterstützung:

Marktzugang:

Beim „klassischen" Thema der WTO wurden zunächst die vielfältigen und undurchsichtigen Maßnahmen zum Schutz vor Importen vereinheitlicht: variable Importabgaben, mengenmäßige Beschränkungen und Importverbote wurden in Zölle umgewandelt (tarifiziert) und dann im Durchschnitt um 36% (in Entwicklungsländern 24%) reduziert. Damit sind im Agrarsektor alle Zölle auf dem jeweiligen Niveau gebunden. Darüber hinaus muss für besonders stark geschützte Produkte ein Mindestmarktzugang von 5% des inländischen Konsums dieser Produkte in Industrieländern (3% in Entwicklungsländern) gewährt werden.

Exportsubventionen:

Während für alle nicht-agrarischen Güter Exportsubventionen verboten sind (und daher jedes Land automatisch das Recht hat, seine Märkte vor subventionierten Exporten zu schützen), gelten im Agrarsektor andere Regeln: Länder, die in der Vergangenheit ihre Exporte subventioniert haben, dürfen diese Praxis beibehalten, wenn sie gegenüber dem Ausgangsniveau von Anfang der 90er Jahre die Ausgaben um 36% und die subventionierten Mengen um 20% reduzieren. Länder, die bisher keine Exportsubventionen gewährt haben, dürfen dies auch in Zukunft nicht tun.

Interne Unterstützung:

Hier werden Regeln für sämtliche Formen der Einkommensübertragung an Landwirte aufgestellt, die über den Verkauf der Produkte zu Weltmarktpreisen hinausgehen. Zur Systematisierung der mehr oder weniger zulässigen Formen der Unterstützung hat sich der Begriff der Boxen eingebürgert. Im Agrarabkommen selbst kommt er zwar nicht vor, mittlerweile wird er aber auch in offiziellen Dokumenten der WTO benutzt:

Die ***amber-box*** enthält vor allem an die Produktionsmenge gekoppelte Direktzahlungen wie Schlachtprämien für Rinder und staatliche Garantiepreise, die oberhalb der Weltmarktpreise liegen. Wegen ihrer handelsverzerrenden Effekte, so die Begründung, mussten diese Maßnahmen reduziert werden, und zwar um 20% in Industrieländern und 13,3% in Entwicklungsländern. Dies stellt dann eine „gebundene" Obergrenze für amber-box-Subventionen dar. Liegt die Unterstützung niedriger als 5% (10% für Entwicklungsländer) des Produktionswerts des jeweiligen Produkts, geht sie aufgrund der sogenannten de-minimis-Klausel nicht in die Berechnung des zu reduzierenden Unterstützungsmaßes ein. Da die meisten Entwicklungsländer bei Abschluss des Agrarabkommens keine amber-box-Unterstützung geleistet hatten, bildet die de-minimis Grenze von 10% für sie nun die Obergrenze.

Die ***blue-box*** lässt Zahlungen im Rahmen von produktionsbeschränkenden Maßnahmen wie Flächenstillegungsprogrammen zu, obwohl sie als handelsverzerrend eingestuft werden. Hauptgrund ist, dass es sich hierbei um eines der zentralen Elemente der 1992 reformierten EU-Agrarpolitik handelt, und die EU nicht bereit war, dies bei Abschluss der Uruguay-Runde gleich aufzugeben. Obwohl im Agrarabkommen keine zeitliche Befristung vorgesehen ist, wird diese Kategorie als „vorübergehend" betrachtet.

In der ***green-box*** sind Maßnahmen zusammengefasst, die als „höchstens minimal handelsverzerrend" gelten. Sie müssen direkt aus öffentlichen Haushalten finanziert werden und dürfen nicht von Produktionsmengen und Preisen abhängig sein. Die Unterstützungsmaßnahmen reichen von Ausgaben für Agrarforschung und ländliche Infrastruktur über den Ankauf von Lebensmitteln für Nahrungsmittelhilfe im Inland und direkte, von Produktion und Preisen unabhängige Einkommensbeihilfen für Landwirte bis zu Agrarumwelt- und Regionalentwicklungsprogrammen. Unkonditionierte Einkommensbeihilfen stellen eines der wichtigsten Instrumente der US-Agrarpolitik dar - und wurden vor allem auf deren Betreiben hin als „höchstens minimal handelsverzerrend" und damit zulässig klassifiziert. Seit der letzten Reform der EU-Agrarpolitik im Jahr 2003 erfüllt der Großteil ihrer Subventionen die Kriterien der green box. Die bestehenden Kriterien stellen aber keineswegs sicher, dass handelsverzerrende Effekte tatsächlich vermieden werden. Im Gegenteil werden die entkoppelten Direktzahlungen und die ebenfalls erlaubten Investitionsbeihilfen bislang oft dazu genutzt, Agrarprodukte zu Preisen unterhalb der Produktionskosten zu verkaufen und zu exportieren. Damit schaffen sie im Prinzip ähnliche Probleme wie die Exportsubventionen.

Die besondere Situation der Entwicklungsländer wird in den Regeln zur internen Stützung insoweit berücksichtigt, als subventionierte Agrarkredite und Produktionsmittel für „Erzeuger mit geringem Einkommen oder geringer Ressourcenausstattung" zur Verfügung gestellt werden dürfen. Dies wird gelegentlich als ***special and differential-treatment-box*** bezeichnet.

Nur die Unterstützungsleistungen in der „amber-box" gehen in die Berechnung des zu reduzierenden Allgemeinen Stützungsmaßes (AMS) ein. Faktisch gibt es also nur im Bereich der an die Produktionsmenge gekoppelten Direktzahlungen und der garantierten Preise eine Obergrenze. Für alle anderen „Boxen" bestehen derzeit keinerlei Ausgabenbegrenzung oder Reduzierungsverpflichtung. Diese Formen der Unterstützung können daher praktisch beliebig ausgeweitet werden, sofern hierfür Mittel zur Verfügung stehen. Letzteres ist bei fast allen Entwicklungsländern naturgemäß nicht der Fall.

4.2.2 Die Agrarverhandlungen in der Doha-Runde

Bereits bei Abschluss des Agrarabkommens war deutlich, dass die beschlossene Reduktion der Obergrenzen für Zölle, amber-box und Exportsubventionen kaum praktische Auswirkungen haben würde. Daher wurde im Abkommen selbst die Fortsetzung der Verhandlungen festgeschrieben, mit dem Ziel, Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen für die Landwirtschaft weiter abzubauen. Dabei sollen allerdings nicht „handelsbezogene Anliegen" (non-trade-concerns) wie Ernährungssicherheit, Umweltschutz und ländliche Entwicklung sowie die Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer ausdrücklich berücksichtigt werden.

Dies wurde im Doha-Mandat bestätigt und weitergeführt sowie in den nachfolgenden Verhandlungen mehr oder weniger konkretisiert.

4.2.2.1 Exportunterstützung

In Hongkong wurde die grundsätzliche Einigung erzielt, dass - vorausgesetzt,

die Runde kann insgesamt abgeschlossen werden - alle direkten Exportsubventionen sowie subventionierten Exportkredite bis zum Jahr 2013 auslaufen. Der größere Teil davon soll schon bis 2009 abgebaut werden. Für Nahrungsmittelhilfe sollen die Kriterien so konkretisiert werden, dass sie nicht mehr zur Beseitigung von Überschüssen und die Erschließung neuer Märkte missbraucht werden kann. Gerade zum letzten Punkt sind noch viele Details zwischen den USA, die als einziges Land noch in großem Umfang Nahrungsmittelhilfe in Form von Naturalien leisten, und dem Rest der WTO-Mitglieder, voran der EU, umstritten.

In den Diskussionen gab es aber gewisse Fortschritte. Darüber, dass Nothilfe bei Katastrophen oder Missernten weiterhin uneingeschränkt erlaubt werden soll, besteht bereits Konsens. Umstritten ist aber noch, ob ein Notfall nur von UN-Organisationen (so die Forderung der EU), oder zusätzlich von den Regierungen der betroffenen Länder autonom (so die LDC), oder sogar von NGOs und wohltätigen Organisationen (so die USA) ausgerufen werden kann. Vor allem letzteres scheint mehr als problematisch, da eine Reihe von US-amerikanischen NRO einen bedeutenden Teil ihres Budgets aus der Verteilung und dem Management von US-Nahrungsmittelhilfe bestreiten und daher ein gewisses Eigeninteresse an solchen „Krisen" haben. Die EU will Nahrungsmittelhilfe außer zur akuten Kriseninterventionen nur noch in Form von finanzieller Hilfe für den Kauf von Lebensmitteln zulassen. Die LDC wollen dagegen die direkte Lieferung von Lebensmitteln noch im Rahmen von klar definierten und transparenten Programmen zur Unterstützung besonders benachteiligter Bevölkerungsgruppen erlauben. Die USA formulieren dieselben Kriterien sehr viel weicher. Unabhängig von den WTO-Verhandlungen sinkt die Nahrungsmittelhilfe tendenziell aber schon seit vielen Jahren, und ein wachsender Anteil wird als akute Notfallhilfe verwendet. An der Frage der Nahrungsmittelhilfe und der Exportunterstützung insgesamt würde ein Abschluss der Runde daher aller Voraussicht nach nicht scheitern.

4.2.2.2 Interne Stützung

Die erlaubte Unterstützung im Rahmen der handelsverzerrenden **amber-box** soll so gekürzt werden, dass das Mitglied mit der höchsten absoluten Stützung (also die EU) diese prozentual am stärksten abbaut, gefolgt von den Mitgliedern mit der zweit- und dritthöchsten Stützung (den USA und Japan), während alle anderen Länder ihre Unterstützung um einen noch etwas niedrigeren Prozentsatz senken. All dies betrifft vor allem Industrieländer, da nur wenige Entwicklungsländer überhaupt amber-box-Stützungsmaßnahmen anwenden.

Allerdings können auch die Industriestaaten in diesem Bereich problemlos weitgehenden Kürzungen der erlaubten Obergrenzen zustimmen, da sie ihre Subventionsprogramme inzwischen so verändert haben, dass sie in die Kategorie der in der WTO zulässigen green-box-Subventionen fallen. Die EU kann sogar eine Reduktion der Obergrenzen von mehr als 70% anbieten und auf die de-minimis-Regel ganz verzichten, da sie durch die Senkung der Garantiepreise und die Umschichtung der als Kompensation gewährten Direktzahlungen in die green box großen Spielraum zwischen der Obergrenze und der tatsächlich gewährten Stützung hat. Die USA wären dagegen als einziges Land gezwungen, ihre tatsächlichen Zahlungen in der **amber-box** zu reduzieren, wenn sie, wie von G-20 und EU gefordert, die Obergrenzen um 60% senken müssten. Entsprechend wollen sie einer Reduktion in diesem Umfang nicht zustimmen. Die USA wären auch besonders von der Senkung der de-minimis Grenze von derzeit 5% auf 2,5% des landwirtschaftlichen Produktionswerts betroffen, der sie aber informell schon grundsätzlich zugestimmt haben.

Für die **blue-box** haben die wichtigsten Akteure erstmals eine Obergrenze von 2,5% des gesamten landwirtschaftli-

chen Produktionswerts grundsätzlich akzeptiert. Die USA konnten sich hier aber sozusagen als „Kompensation" mit ihrer Forderung durchsetzen, die Kriterien so zu erweitern, dass Zahlungen an Landwirte, die sich antizyklisch zu den Preisen für bestimmte Produkte verhalten, in diese Kategorie fallen. Voraussetzung dafür ist, dass sich die Höhe der Zahlung nicht daran orientiert, wie viel Mais, Weizen oder Baumwolle der davon profitierende Landwirt aktuell anbaut. Vielmehr berechnet sich die Zahlung aus der Anbaufläche des jeweiligen Produkts zu einem historischen Zeitpunkt - unabhängig davon, ob das entsprechende Produkt aktuell angebaut wird - und der Differenz zwischen dem aktuellen Marktpreis und dem Referenzpreis für dieses Produkt. Theoretisch „entschädigt" dieses Programm also Landwirte für den Preisverfall von solchen Produkten, die sie gar nicht mehr anbauen. Praktisch bauen die meisten aber weiter die Produkte an, für die sie eine Absicherung gegen den Preisverfall erhalten.

Zusätzlich soll eine Reduktionsverpflichtung für die Gesamtsumme aller handelsverzerrenden Subventionen gelten, also der Summe aus amber box, blue box und de-minimis.

Die G20 und andere Entwicklungsländer drängen zudem auf eine Reform der Kriterien der **green-box**. Vor allem entkoppelte Direktzahlungen und Investitionsbeihilfen sollen nicht mehr in unbegrenzter Höhe möglich sein, sondern nur noch Landwirten mit niedrigerem Einkommen zugute kommen. EU und USA lehnen dies allerdings kategorisch ab.

In seinem im Juli 2007 in eigener Verantwortung entwickelten Kompromissvorschlag gibt der Vorsitzende des Verhandlungsausschusses für Landwirtschaft zwei Szenarien vor. Bei einer weiter gehenden Liberalisierung müsste die EU die Summe ihrer handelsverzerrenden Subventionen um 85% reduzieren, bei einem weniger ehrgeizigen Ansatz um 75%. Für die USA, die insgesamt weniger Unterstützung leisten, lägen die entsprechenden Zahlen bei 73% bzw. 66%. Während die EU beide Vorgaben bei konsequenter Umsetzung der schon beschlossenen Reformen einhalten könnte, stellt sich die Situation in den USA etwas anders dar: Bei stärkerem Subventionsabbau gälte für sie eine Obergrenze von 13 Mrd US-$, die sie in den letzten Jahren - mit Ausnahme von 2006 - immer überschritten hat. Eine Reduktion um 66% würde dagegen zu einer Grenze von knapp 17 Milliarden US-$ führen, nah am informellen Angebot der US-Regierung. Das US-Repräsentantenhaus hat zudem schon ein Agrargesetz für die nächsten fünf Jahre beschlossen, das Ausgaben über 20 Milliarden US-$ vorsieht. Senat und Präsident müssen dem noch zustimmen und werden wohl noch Änderungen durchsetzen, eine Senkung der Ausgabengrenze auf 13 Mrd. gar 11 Mrd. US-$, wie von der G20 gefordert, scheint jedoch ausgeschlossen.

4.2.2.3 Marktzugang

In Hongkong wurde grundsätzlich vereinbart, dass Produkte gemäß der für sie fest gelegten Zölle in vier „Zollbänder" eingeteilt werden, wobei dann höhere Zölle stärker als niedrige reduziert werden sollen. Industrie- und Entwicklungsländer sollen eine bestimmte Zahl von „sensitiven" Produkten von dieser Formel ausnehmen können. Für diese wären nur geringere Zollsenkungen vorzunehmen, dafür aber müsste eine bestimmte Menge zu einem stärker reduzierten Zollsatz eingeführt werden. Entwicklungsländer können zusätzlich „spezielle" Produkte, die für Ernährungssicherheit, ländliche Entwicklung und die Einkommen von Kleinbauern wichtig sind, von der Zollsenkungsformel ausnehmen.

Über mehr als diese Grundstruktur besteht kaum Einigkeit. Vor allem die USA fordern drastische Einschnitte bei den Zöllen von bis zu 90% im Band mit den höchsten Zollsätzen. Gleichzeitig soll höchstens ein Prozent aller Produkte als sensitiv und noch weniger als speziell deklariert werden können. Die USA wollen sich damit - neben dem zur EU - den Zugang zu wachsenden Märkten in Indien, Indonesien und

China sichern. EU und G20 haben sich dagegen beim Umfang der Zollsenkungen schon weitgehend angenähert. Die EU hat angekündigt, sie könne ihre Zölle in etwa so stark senken wie von der G20 vorgeschlagen, also um etwa 45% im niedrigsten und 75% im höchsten Zollband. Sie hat allerdings ursprünglich gefordert, 8% der Produkte als „sensitiv" deklarieren und von dieser Formel ausnehmen zu können. Informell hat sie angedeutet, diesen Wert auf 4-5% reduzieren zu können, liegt dabei aber immer noch deutlich über dem von G20 und USA geforderten 1%.

Der Vorschlag des Vorsitzenden sieht nun vor, im ehrgeizigen Szenario die höchsten Zölle in Industriestaaten um 73% zu senken (ähnlich wie im G20 Vorschlag vorgesehen), in Entwicklungsländern immer noch um knapp die Hälfte (mehr als im G20 Vorschlag von 40%). Die niedrigsten Zölle in Industrieländern müssten um etwa die Hälfte reduziert werden, in Entwicklungsländern um gut ein Drittel. Im moderateren Alternativszenario müssten Industriestaaten die höchsten Zölle um 66%, die Entwicklungsländer um 44% reduzieren.

Die Auswirkungen für Entwicklungsländer sollen dadurch abgemildert werden, dass sie ihre Agrarzölle im Schnitt um höchstens 40% (bzw. 36% im Szenario mit geringerer Marktöffnung) reduzieren müssen. Die G20 hatten eine durchschnittliche Zollsenkung von 36% für Entwicklungsländer vorgeschlagen. Wenn die Anwendung der Formel zu einem stärkeren durchschnittlichen Zollabbau führt, können die Reduktionszahlen in jedem Zollband proportional verringert werden. Der Vorschlag sieht darüber hinaus weitere Ausnahmeregelungen für kleinere Entwicklungsländer vor: Sie müssen ihre Zölle in jedem Band um 10% weniger reduzieren als andere Entwicklungsländer, der durchschnittliche Zollabbau muss höchstens 24% betragen und damit auf dem von den AKP-Ländern vorgeschlagenen Niveau liegen.

Die Forderung der G33, es jedem Entwicklungsland zu erlauben, 20% aller Produkte als „speziell" zu deklarieren, diese zur Hälfte ganz von Zollsenkungen auszunehmen und die gebundenen Zölle für die andere Hälfte zwischen 5% und 10% zu reduzieren, trifft vor allem bei den USA auf wenig Gegenliebe. Sie wollten höchstens fünf „spezielle Produkte" erlauben, und auch für diese sollen die Zölle spürbar gesenkt werden. Die Afrikanische Gruppe, die AKP-Staaten und die LDC wiesen den US-Vorschlag gemeinsam mit der G33 entschieden zurück.

Der Vorsitzende des Agrarverhandlungsausschusses schlägt statt einer Obereine Untergrenze für die Zahl der speziellen Produkte vor, die überschritten werden kann, wenn in einem Land mehr Agrargüter die entsprechenden Kriterien erfüllen. Dazu müssten die Kriterien aber möglichst klar und quantifizierbar definiert werden. Allerdings sollen auch in diesem Szenario die Zölle für alle speziellen Produkte in geringem Ausmaß gesenkt werden.

An der Frage der speziellen Produkte werden auch Konflikte zwischen Entwicklungsländern deutlich. Vor allem die großen Agrarexporteure in der G20, voran Argentinien, Chile und Thailand wollen die Zahl der speziellen Produkte deutlich begrenzen und sie mit zusätzlichen Auflagen versehen. So sollen Produkte, die überwiegend von anderen Entwicklungsländern exportiert werden, nicht als speziell deklariert werden können. Dies beträfe beispielsweise Reis, von dessen Anbau Millionen von Kleinbauern in Indonesien, den Philippinen und Indien leben. Bis jetzt hat sich die G20, die zur Hälfte aus Mitgliedern der G33 besteht, nicht auf eine gemeinsame Position zu speziellen Produkten einigen können. Brasilien (als einer der G20-Sprecher) hält sich noch bedeckt. Die EU hat keine klare Position zu speziellen Produkten.

Keine Bewegung, aber auch weniger Auseinandersetzungen, gab es um den speziellen Schutzmechanismus, mit dem Entwicklungsländer auf einen plötzlichen Importanstieg reagieren können. Weiter-

hin bleibt offen, wie dieser Schutzmechanismus genau funktionieren soll, und was einen „plötzlichen Importanstieg" ausmacht.

Die zentralen Fragen beim Marktzugang sind also auch unter den Industrieländern noch höchst umstritten. Und ob den Interessen von Kleinbauern in Entwicklungsländern durch die noch nicht vollständig definierten Schutzmechanismen ausreichend Rechnung getragen werden kann, ist fraglich. Dabei sollte genau diese Frage im Rahmen einer Entwicklungsrunde oberste Priorität genießen.

Die Hauptkonfliktlinien in den Agrarverhandlungen verlaufen in den Bereichen interne Unterstützung und Marktzugang. Die USA fordern einen drastischen Zollabbau, wollen im Gegenzug ihre Subventionen aber kaum verringern. Sie verlangen damit im Kern von Industrie- und Entwicklungsländern gleichermaßen, dass sie ihre Märkte für hoch subventionierte Agrarexporte öffnen. Die EU will dagegen ihre Märkte weniger weit öffnen und ist bereit, ihre interne Unterstützung (von einem höheren Niveau ausgehend) stärker abzubauen. Zudem besteht die amber-box-Stützung der EU überwiegend aus garantierten Mindestpreisen über dem Weltmarktniveau. Sie behindert damit zwar Importe aus Entwicklungsländern, konkurriert aber weniger mit ihnen auf Drittmärkten. Durch die Umstellung der Unterstützung auf entkoppelte Direktzahlungen droht sich dies jedoch zu ändern. Die USA subventionieren dagegen gezielt Landwirte, die wichtige Exportprodukte wie Soja, Weizen, Mais oder Baumwolle anbauen.

Aus NRO-Perspektive beginnen die Verhandlungen quasi am falschen Ende. Statt um Liberalisierung und Marktzugang müsste es in erster Linie darum gehen, Kleinbauern vor überlegener ausländischer Konkurrenz zu schützen, um Ernährungssicherung und ländliche Entwicklung zu stärken. An zweiter Stelle steht ein Ende des Dumpings der Industrieländer, so dass Entwicklungsländer auch auf Drittmärkten nicht länger mit künstlich verbilligten Produkten aus dem Norden konkurrieren müssen. Erst an dritter Stelle steht das Problem eines verbesserten Zugangs der Länder des Südens auf die Märkte des Nordens.

Die Baumwoll-Initiative

Im Vorfeld der WTO-Ministerkonferenz im mexikanischen Cancún 2003 hatten vier von Baumwollexporten abhängige afrikanische Länder (Burkina Faso, Mali, Benin und Tschad) den Abbau marktverzerrender Subventionen in den Industrieländern gefordert, um der wachsenden Armut unter ihren Baumwollbauern entgegenzuwirken. Betroffen hätte der Abbau vor allem die USA, deren Baumwollsubventionen sich auf rund 3 Mrd. Dollar jährlich belaufen, und das Dreifache der amerikanischen Entwicklungshilfe für Afrika ausmachen. Die Subventionen führen zu einem Verfall der Weltmarktpreise für Baumwolle um 10 bis 20%. Allein Afrika kostet dies nach Weltbank-Angaben jährlich etwa 250 Mio. Dollar.

Die EU leistet zwar auch hohe Subventionen in Griechenland und Spanien, steuert aber nur 2% der globalen Produktion bei. Dies entspricht jedoch immerhin 25% ihres Eigenverbrauchs. Dennoch wird nahezu die gesamte in der EU erzeugte Baumwolle exportiert, weil die Firmen in der EU die bessere, auf dem Weltmarkt erhältliche Qualität vorziehen. Damit trägt die EU zur Verzerrung des globalen Baumwollmarktes bei, wenn auch nicht im selben Ausmaß wie die USA. Die EU konnte die Initiative der afrikanischen Länder relativ leicht unterstützen, da auch die Subven-

tionen im Rahmen der allgemeinen Reform der Agrarpolitik weitgehend kompatibel mit der green box gestaltet wurden.

Dagegen zeigten sich die USA nicht bereit, ihr Subventionssystem zu verändern und schlugen stattdessen Kompensation in Form von verbessertem Marktzugang für Textilien (die die afrikanischen Länder nicht in nennenswertem Umfang herstellen) und Unterstützung für den Aufbau einer Textilindustrie in Afrika vor. An dieser Haltung hat sich bis heute nichts Grundlegendes geändert. Die USA konnten durchsetzen, dass die Baumwollproblematik im Rahmen der allgemeinen Agrarverhandlungen gelöst werden soll - und nicht, wie von den afrikanischen Ländern gefordert, in einem gesonderten und beschleunigten Verhandlungsprozess.

Mit dem in Hongkong gemachten „Zugeständnis", ihre Exportsubventionen für Baumwolle zu streichen, taten die USA nichts anderes, als ihre aus dem verlorenen Streitfall gegen Brasilien entstandenen Verpflichtungen umzusetzen - und dies noch einmal als Zugeständnis zu verkaufen. Nach den WTO-Regeln dürfen die USA Exportsubventionen nur für Produkte zahlen, deren Exporte sie schon Anfang der 1990er Jahre subventioniert hatten. Baumwolle gehört nicht dazu. Das bis 2006 bestehende Exportsubventionsprogramm war damit nicht zulässig, was vom WTO-Streitschlichtungspanel noch einmal bestätigt worden war. Dagegen sperren sich die USA nach wie vor gegen den Vorschlag der afrikanischen Baumwollanbauländer, die handelsverzerrenden internen Subventionen stärker und schneller abzubauen als für andere Produkte.

Der Baumwollbereich zeigt überdeutlich: dort, wo den Entwicklungsländern die Interessen mächtiger Lobbygruppen in Industrieländern entgegenstehen, sind keine Zugeständnisse, sondern bestenfalls Ablenkungsmanöver zu erwarten.

4.3 Dienstleistungen

Die Einführung von internationalen Regeln für den Dienstleistungshandel war eine der wichtigsten Entwicklungen bei der Gründung der WTO. Damit wird zugleich die neue Qualität der WTO gegenüber dem alten System des GATT verdeutlicht. Da bei Dienstleistungen Zölle nicht relevant sind, bezieht sich das Dienstleistungsabkommen GATS direkt auf „handelsbeschränkende" Wirkungen nationaler Regulierungen und Gesetze.

Dienstleistungen umfassen einen sehr weiten Bereich wirtschaftlicher Aktivitäten, die sich nach klassischer Definition durch die Gleichzeitigkeit von Konsum und Produktion, durch Vergänglichkeit und mangelnde Lagerbarkeit, Immaterialität und mangelnde Transportfähigkeit auszeichnen. Sie reichen vom Haarschnitt über Reparaturen, Reinigungs- und Wartungsarbeiten bis hin zu Einzelhandel, Transport, Tourismus, Bankgeschäften und Versicherungen. Unter den Dienstleistungsbegriff fallen aber auch Sektoren, die vorwiegend in öffentlicher Hand waren oder sind wie Telekommunikation, Post, Energie- und Wasserversorgung, Gesundheitsversorgung und Bildung. Schon jetzt werden 65% des Weltsozialprodukts durch Dienstleistungen erwirtschaftet.

Anders als Güter können Dienstleistungen nicht einfach dadurch gehandelt werden, dass sie in einem Land auf ein Schiff geladen, in einem anderen Land wieder ausgeladen und dort verkauft werden. Handelshemmnisse treten bei Dienstleistungen in der Regel auch nicht in Form von Zöllen oder mengenmäßigen Beschrän-

kungen auf, wie dies beim Güterhandel der Fall ist. Vielmehr wirken nationale Regulierungen und Vorschriften zum Teil beabsichtigt, manchmal auch indirekt behindernd auf den freien Dienstleistungsverkehr. Das GATS nennt hier als direkte Regelungen die Beschränkung der Anzahl der Dienstleistungsanbieter, das Volumen der erbrachten Dienstleistungen und den Anteil ausländischer Beteiligungen an Unternehmen. Als indirektes Handelshemmnis kann die Zulassung oder Lizenzierung von Dienstleistungsanbietern wirken, vor allem wenn sie an Auflagen bezüglich der Qualifikation oder technischer Normen gekoppelt ist. Ein Beispiel hierfür wäre der deutsche Meisterbrief als Voraussetzung für das selbständige Anbieten einer Dienstleistung.

Internationaler Handel mit Dienstleistungen

Nach dem GATS können Dienstleistungen auf vier Arten (modes of supply) grenzüberschreitend erbracht werden:

1. Grenzüberschreitender Handel: *Dienstleistungsanbieter und -nutzer befinden sich in zwei verschiedenen Ländern und bleiben dies auch bei der Erbringung der Dienstleistung. Beispiele sind Beratungs- und Planungsdienstleistungen per Post, Telefon oder Internet.*

2. Konsum im Ausland: *Dazu begibt sich der Nutzer ins Land des Dienstleistungsanbieters. Ein klassischer Fall ist der Tourismus, aber auch Gesundheits- (Operationen, Kuren) und Bildungsdienstleistungen (Studium, Kurse) können im Ausland in Anspruch genommen werden.*

3. Kommerzielle Präsenz: *Die Dienstleistung wird im Land des Nutzers erbracht. Dazu eröffnet der ausländische Anbieter dort eine Niederlassung oder ein Tochterunternehmen. Dies ist vor allem bei Dienstleistungen notwendig, die nur in Verbindung mit Infrastruktur bereitgestellt werden können, wie Energie- und Wasserversorgung, vielfach aber auch Finanzdienstleistungen. Durch Regelungen in diesem Bereich wird das GATS praktisch ein Abkommen über ausländische Direktinvestitionen.*

4. Grenzüberschreitender Verkehr natürlicher Personen: *Dienstleistende Personen halten sich zeitweise im Land des Nutzers auf, um die Leistung zu erbringen. Beispiele sind ausländische Unternehmensberater oder Bauarbeiter. Die Industriestaaten achten sorgfältig darauf, dass das GATS nicht zu einem Migrationsabkommen wird.*

Die komplexe Struktur des GATS spiegelt die Vielschichtigkeit des Dienstleistungssektors und die enge Verbindung von sogenannten Handelshemmnissen und staatlicher Regulierung wider. Im Grundsatz gelten die gleichen Prinzipien (Meistbegünstigung und Nichtdiskriminierung zwischen in- und ausländischen Anbietern) und Ziele (Erleichterung des Marktzugangs) wie im GATT. Im Unterschied zu dem im GATT geregelten Warenhandel gilt jedoch nur die Meistbegünstigung, also die Gleichbehandlung von Dienstleistungsanbietern aus allen WTO-Mitgliedsstaaten, automatisch für alle Sektoren.

Die Gleichbehandlung zwischen in- und ausländischen Anbietern gilt dage-

gen nur für die Sektoren, für die ein WTO-Mitglied spezifische Verpflichtungen eingeht. Zudem können für jeden Sektor unterschiedliche Verpflichtungen für die vier Erbringungsarten eingegangen werden, beispielsweise völlige Marktöffnung beim grenzüberschreitenden Handel und Abschottung beim grenzüberschreitenden Verkehr natürlicher Personen. Darüber hinaus kann die Verpflichtung für einige Sektoren auch eingeschränkt werden, indem ein Land bestimmte Maßnahmen benennt, die es weiterhin anwenden will, beispielsweise Lizenzierung oder die Begrenzung der Zahl der Anbieter. Solche Einschränkungen müssen in der Liste der Marktöffnungsverpflichtungen angegeben werden.

Dass Liberalisierungsmaßnahmen nicht automatisch für alle Sektoren gelten, dass ein Land mithin Spielraum hat, über Grad und Ausmaß der Liberalisierung zu entscheiden, wird als bottom-up-Ansatz bezeichnet und als Beweis für die Flexibilität des Abkommens ins Feld geführt. Allerdings ist der Weg zurück versperrt: einmal eingegangene Liberalisierungsschritte können faktisch nicht mehr zurückgenommen werden.

Als Folge des bottom-up-Ansatzes im GATS sind die meisten Entwicklungsländer in den für sie sensiblen Bereichen noch keine Verpflichtungen eingegangen. Gleiches gilt auch für die Industrieländer in dem für sie besonders problematischen Modus 4, der Erbringung von Dienstleistungen durch die zeitweise Migration von natürlichen Personen. Dies bleibt auch in den Sektoren, in denen sie Verpflichtungen eingegangen sind, in der Regel ausgeklammert. Allein im Fall von Führungskräften gibt es Zugeständnisse. Dabei hat die Mehrzahl der Entwicklungsländer die besten oder gar einzigen Exportchancen gerade bei Leistungen, die durch weniger qualifizierte Arbeitskräfte erbracht werden.

Insgesamt fordert die Mehrheit der Entwicklungsländer jedoch keine grundlegenden Änderungen im GATS, zumal sie sich mit ihren Forderungen zur Ausgestaltung der Richtlinien für die laufenden Verhandlungen recht weitgehend durchsetzen konnten. Insbesondere haben sie sich das Recht gesichert, auch während der Verhandlungen neue Regulierungen für ihre Dienstleistungssektoren einzuführen.

Die Ministererklärung von Doha enthält nur einen kurzen Abschnitt zum Thema Dienstleistungen. Dort wird im Grunde lediglich darauf verwiesen, dass bereits im GATS-Abkommen selbst festgehalten ist, dass im Jahr 2000 neue Verhandlungen aufgenommen werden sollen - und dies auch schon geschehen ist. Insofern hat die WTO-Konferenz in Doha lediglich die laufenden Verhandlungen in die neue Runde integriert.

Die Verhandlungen sind entsprechend dem Aufbau des GATS komplex strukturiert. Anders als bei NAMA oder Landwirtschaft kann nicht über eine einheitliche „Formel" zum Abbau von Handelshemmnissen in allen Sektoren verhandelt werden. Vielmehr finden die Verhandlungen nach folgendem Modell statt: In einer Serie von bilateralen Gesprächen tauschen zwei Länder Anfragen („requests") aus, bestimmte handelsbeschränkende Maßnahmen abzuschaffen oder zu ändern. Darauf sollten dann beide Länder in Angeboten („offers") darstellen, auf welche der Anfragen sie eingehen können. Auf dieser Grundlage sollte dann durch bilaterale Verhandlungen eine Einigung erzielt werden, deren Ergebnis anschließend in der WTO festgeschrieben wird - und dadurch automatisch für alle anderen Länder gilt. Wenn also beispielsweise die EU in bilateralen Verhandlungen mit den USA zusagt, den Bankensektor für ausländische Investitionen zu öffnen, und eine entsprechende Verpflichtung im GATS eingeht, gilt diese Verpflichtung ebenfalls gegenüber allen anderen WTO-Mitgliedern, auch wenn diese keine entsprechende Anfrage an die EU gestellt hatten.

Diese Verhandlungsmethode ist sehr aufwändig, da theoretisch jedes Land an über 100 bilateralen Prozessen teilnehmen muss. Die EU mit mittlerweile 27 Län-

dern verhandelt auch hier einheitlich, was die Komplexität ein wenig verringert. Allerdings hat allein die EU Anfragen an 109 Länder gestellt, die meisten Entwicklungsländer hielten sich demgegenüber deutlich zurück. Zum einen mangelt es ihnen schlicht an der Kapazität, die Handelsschranken in allen anderen Ländern zu untersuchen, zum anderen haben zum Beispiel Malawi und Bolivien eher geringe Potenziale für den Dienstleistungshandel.

Multilaterale Verhandlungen im Dienstleistungsbereich gibt es über die Ergänzung des GATS-Abkommens zu den Themen interne Regulierungen, Subventionen, öffentliches Beschaffungswesen und Einrichtung eines speziellen Schutzmechanismus, um auf sektorale und makroökonomische Krisen reagieren zu können.

Von Beginn an verliefen die Verhandlungen eher zäh. Die meisten Länder hielten die Fristen, zu denen sie ihre Anfragen und Angebote vorlegen sollten, nicht ein. Dies galt nicht nur für die in Doha beschlossenen sehr knappen Fristen, sondern im Prinzip auch für alle anderen danach gesetzten Termine. Darüber hinaus beklagten sich die besonders an einer Liberalisierung interessierten Industrieländer über die „niedrige Qualität" der Angebote anderer Länder. Sie würden, so die Einschätzung, nicht zu neuen Marktchancen führen.

Im Vorfeld der Ministerkonferenz von Hongkong hatten die EU, Japan und die Schweiz daher zusammen mit anderen Industrieländern versucht, die Verhandlungsmethode zu verändern. Durch multilateral festgelegte quantitative Vorgaben sollte die Liberalisierung beschleunigt werden: Jedes Land hätte eine Mindestanzahl von Sektoren öffnen müssen. Der Vorstoß scheiterte am Widerstand der Mehrzahl der Entwicklungsländer und der fehlenden Unterstützung der USA. Gleichwohl wurde in Hongkong eine Reihe von Beschlüssen gefasst, die zu mehr Liberalisierung im Dienstleistungshandel führen sollen:

- Zunächst wurde eine Reihe qualitativer Vorgaben hinsichtlich der Elemente der Marktöffnungsangebote in den einzelnen Sektoren gemacht;
- Dann wird der „plurilaterale" Verhandlungsansatz besonders hervorgehoben. Wenn ein Land eine Anfrage zur Marktöffnung von mehreren anderen WTO-Mitgliedern (statt nur von einem) erhält, soll es besonders in Erwägung ziehen, entsprechende Verhandlungen aufzunehmen;
- Sektorale Initiativen sollen ebenfalls besonders erwogen werden.

In der Praxis hat der „plurilaterale" Verhandlungsansatz bisher nicht zu dem befürchteten zusätzlichen Druck auf Entwicklungsländer geführt. Das beschlossene Format, in dem alle Länder, die gemeinsam eine Liberalisierungsanfrage stellen, mit allen angefragten Ländern gleichzeitig verhandeln, scheint im Gegenteil den angefragten Entwicklungsländern eher zu nutzen. Anders als in bilateralen Verhandlungen können sie sich untereinander koordinieren und gemeinsam auf Anfragen reagieren. Als Reaktion verhandeln gerade die USA seit Frühjahr 2007 wieder verstärkt bilateral.

In den Verhandlungen zur Weiterentwicklung der GATS-Regeln gab es nur im Bereich der internen Regulierung nennenswerte Bewegung. Dabei zeichnet sich ab, dass das von einigen Industrieländern eingebrachte Konzept eines „necessity test" sich nicht wird durchsetzen können. Es hätte bedeutet, dass Regulierungen des Dienstleistungssektors „nicht handelsverzerrender als nötig" sein dürfen, um ein Politikziel zu erreichen. Die USA haben sich - wie die Mehrheit der Entwicklungsländer - deutlich dagegen ausgesprochen. Die EU hat sich nicht klar positioniert. Disziplinen in diesem Bereich werden sich daher wohl auf allgemeine Regeln zur Offenlegung von Regulierungen beschränken. Bei den anderen Verhandlungsthemen zum öffentlichen Beschaffungswesen und zur Einrichtung eines spe-

ziellen Schutzmechanismus gab es dagegen keine Bewegung.

NRO aus Nord und Süd weisen darauf hin, dass die Bestimmungen des GATS-Abkommens aus entwicklungs- und umweltpolitischer Sicht hoch problematisch sind. Die Vorzugsbehandlung von inländischen gegenüber ausländischen Dienstleistungsanbietern kann in vielen Situationen sinnvoll und notwendig sein. Geht ein Land konkrete Verpflichtungen für einen Sektor ein, muss es sämtliche mögliche Konstellationen und die entsprechenden Maßnahmen voraussehen, die eine dem GATS widersprechende Regulierung notwendig machen könnte, und notifizieren. Ist der Verzicht auf eine Maßnahme erst einmal im GATS festgeschrieben, ist es für eine andere politische Mehrheit in dem entsprechenden Land kaum möglich, sie wieder einzuführen. Dies ist um so problematischer, als das GATS ausschließlich von den nationalen Regierungen verhandelt wird, während viele Regulierungen in föderalen Systemen von regionalen Körperschaften erlassen werden. Damit erhält die nationale Ebene indirekt eine Entscheidungsbefugnis, die eigentlich föderalen Organen zusteht.

Im Zentrum der NRO-Kritik steht die Möglichkeit, auch Liberalisierungsmaßnahmen bei öffentlichen Grundbedürfnissen (wie Wasserversorgung, Gesundheit, Bildung und Kultur) im GATS zu binden. Neben grundsätzlichen Fragen der privaten oder öffentlichen Bereitstellung von Dienstleistungen zur menschlichen Daseinsvorsorge stellt sich aus entwicklungspolitischer Sicht die Frage, wie sich dies auf die Versorgung der Armen mit grundlegenden Dienstleistungen auswirken würde. In einigen Entwicklungs-, aber auch in Industrieländern, gibt es bereits entsprechende negative Erfahrungen. Dass diese Maßnahmen teilweise zurückgenommen werden konnten, war nur möglich, weil sie nicht im GATS festgeschrieben waren.

Auch in anderen Sektoren wie Finanzdienstleistungen und Einzelhandel kämpft die Mehrzahl der Entwicklungsländer mit einem unterentwickelten Dienstleistungssektor. Sie sollten nicht daran gehindert werden, einen für ihre Entwicklung passenden handelspolitischen und regulatorischen Rahmen zu entwickeln.

4.4 Rechte an geistigem Eigentum

Das Abkommen über handelsgezogene Aspekte von Rechten an geistigem Eigentum (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS) bezieht sich unter anderem auf den Schutz von Patenten, Handelsmarken, geografischen Angaben sowie gewerblichen Mustern und Modellen. Obwohl es offiziell nur um „handelsbezogene Aspekte" geht, setzt das TRIPS faktisch einen globalen Mindeststandard für die nationalen Gesetze zum Schutz geistigen Eigentums. Da Unternehmen aus Industrieländern ganz überwiegend die „geistigen Eigentümer" sind (so etwa für 95% der weltweit angemeldeten Patente), und die Industrieländer selbst bereits umfassende Gesetze zu deren Schutz besitzen, ist die eigentliche Funktion des TRIPS, die Entwicklungsländer zur Anwendung ähnlicher Regeln zu zwingen.

Weltbank-Ökonomen zufolge würde eine vollständige Umsetzung des TRIPS-Abkommens die Entwicklungsländer jährlich bis zu 60 Milliarden US-Dollar kosten - ungefähr die Hälfte dessen, was sie pro Jahr an Entwicklungshilfe erhalten. Kritisiert wird zudem, dass die Industrieländer ihren wirtschaftlichen Aufstieg auch selbst dem Kopieren und Nachahmen verdanken - eine Möglichkeit des technischen Lernens, die sie Entwicklungsländern nun durch globale Mindeststandards für Rechte an geistigem Eigentum verwehren wollen.

In der politischen Diskussion über das TRIPS-Abkommen nehmen neben diesem grundlegenden Ungleichgewicht drei Fragen eine herausgehobene Stellung ein:

- die Patentierung von Leben,
- die Nutzung genetischer Ressourcen

und der Schutz traditionellen Wissens

- und die Versorgung armer Menschen mit überlebensnotwendigen Medikamenten.

Über diese Fragen wird auch im Rahmen der Doha-Runde verhandelt. Konkrete Ergebnisse gibt es bislang nur im Bereich des Zugangs zu Medikamenten.

4.4.1 Zugang zu lebensnotwendigen Medikamenten

Die Frage von TRIPS und Gesundheit rückte schon im Vorfeld der Doha-Konferenz massiv in den Vordergrund. Patentierte Medikamente sind in der Regel um ein Vielfaches teurer als Generika, also wirkstoffgleiche „Nachbauten". Dies macht sich nicht nur, aber gerade auch bei AIDS-Medikamenten bemerkbar. Es zeigt sich zudem, dass die Preise für patentierte Medikamente sinken (in Brasilien etwa um 79%), wenn sie im direkten Wettbewerb mit Generika stehen. Der gewaltige Preisunterschied hat offensichtlich wesentliche Auswirkungen auf die Möglichkeiten der Armen, sich mit überlebensnotwendigen Medikamenten zu versorgen. Die durch das TRIPS erzwungene Anwendung des Patentschutzes in Entwicklungsländern macht die Produktion von Generika sehr viel schwieriger, wenn nicht unmöglich. Vor allem auf Druck der Entwicklungsländer wurde daher im TRIPS die Möglichkeit verankert, dass Regierungen Zwangslizenzen erteilen dürfen, die es erlauben, patentierte Medikamente herzustellen, ohne dass der Patentinhaber dem zugestimmt hat.

Gerade diejenigen Länder des Südens, die stark von der AIDS-Problematik betroffen sind, neigen verständlicherweise dazu, die Möglichkeiten der bestehenden Ausnahmeregelungen auszutesten. Sie sahen sich dabei vor der Konferenz in Doha erheblichem Druck von Seiten der Industrieländer, insbesondere den USA, und der Pharmaindustrie ausgesetzt, die eine Interpretation des TRIPS-Abkommens festschreiben wollten, nach der Zwangslizenzen praktisch unzulässig wären.

Während der Doha-Konferenz drängten Entwicklungsländer und eine Reihe von NRO darauf, die Regelungen des TRIPS-Abkommens mit Blick auf den Zugang der Armen zu überlebensnotwendigen Medikamenten verbindlich klarzustellen. Gleichzeitig wollten und mussten die Industrieländer den einer neuen Verhandlungsrunde mehrheitlich skeptisch gegenüber stehenden Entwicklungsländern ein Signal geben, dass ihre Anliegen ernsthaft berücksichtigt würden, zudem bei einem Thema, bei dem die öffentliche Meinung klar auf Seiten der AIDS-Kranken stand.

Als Ergebnis der Doha-Konferenz wurde daher trotz anfänglichen Widerstands vor allem der USA und der Schweiz eine spezielle Erklärung zu TRIPS und Gesundheit verabschiedet. Sie hält fest, dass das TRIPS-Abkommen so interpretiert werden kann und sollte, dass es das Recht der WTO-Mitglieder unterstützt, die öffentliche Gesundheit zu schützen und den Zugang zu Medikamenten für alle zu fördern. Als Teil der bestehenden Regeln wird das Recht zur Erteilung von Zwangslizenzen ausdrücklich betont, einschließlich des Rechts eines jeden Mitglieds, die Bedingungen für den Lizenznehmer selbst festzulegen. Überdies wird bekräftigt, dass jedes WTO-Mitglied das Recht hat, souverän darüber zu entscheiden, unter welchen Bedingungen ein nationaler Notstand als Voraussetzung für eine Zwangslizenz vorliegt. AIDS, Tuberkulose, Malaria und andere epidemische Krankheiten werden ausdrücklich - aber nicht ausschließlich - als nationaler Notstand im Sinne von TRIPS anerkannt. Den am wenigsten entwickelten Ländern wird zugestanden, im Bereich pharmazeutischer Produkte Patentschutz (und Maßnahmen zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen) erst zum 1. Januar 2016 einführen zu müssen.

Darüber hinaus wird anerkannt, dass Länder ohne eigene Pharmaindustrie Schwierigkeiten haben, das Instrument der Zwangslizenzen effektiv zu nutzen. Der

TRIPS-Rat (das WTO-Gremium, das über die Einhaltung des Abkommens wacht) wird aufgefordert, nach einer Lösung für dieses Problem zu suchen. Das Problem ergibt sich aus TRIPS Art. 31f, der vorschreibt, dass Produkte, die unter Zwangslizenzen hergestellt wurden, hauptsächlich auf dem Binnenmarkt angeboten werden müssen. Eine vorläufige Einigung konnte erst am 30. August 2003 erzielt werden. Nun können auch Länder ohne ausreichende eigene Produktionskapazität Zwangslizenzen erteilen und die benötigten Generika in einem Drittland produzieren lassen.

Allerdings, so kritisieren NRO, ist das neue Verfahren kompliziert. Vereinfacht gesagt, muss vor Erteilung einer grenzüberschreitenden Zwangslizenz ein Land zunächst formal feststellen, dass seine Produktionskapazitäten für die benötigten Medikamente nicht ausreichen. Weiter muss die benötigte Menge an Importen genau vorab festgelegt werden. All dies muss bei der WTO und darüber hinaus im Internet angezeigt werden. Dadurch können die Pharmakonzerne verfolgen, welche Generika unter welcher Zwangslizenz wohin exportiert werden. Schließlich können die Medikamente - mit besonderer Kennzeichnung - produziert und exportiert werden.

Gerade den armen Ländern des Südens werden also umständliche Verfahren abverlangt. War diese Regelung noch als vorübergehende Ausnahme konzipiert, wurde sie vor der Ministerkonferenz in Hongkong 2005 durch Beschluss des Allgemeinen Rats der WTO in das TRIPS-Abkommen selbst integriert. Dies geschah trotz (oder wegen) der Tatsache, dass bis dahin noch kein Land von der Regelung Gebrauch gemacht hatte.

Letzlich hat sich in Doha und danach eine entwicklungsländerfreundliche Interpretation des TRIPS-Abkommens in Bezug auf den Zugang zu Medikamenten durchgesetzt. Fortgeschrittenen Entwicklungsländern mit heimischer Pharmaindustrie wird bestätigt, dass Zwangslizenzen mit dem TRIPS-Abkommen vereinbar sind. Der praktische Nutzen dieser Bestätigung ist begrenzt, wie zuletzt vor allem Thailand angesichts des Drucks aus den USA erfahren musste. Aus NRO-Sicht steht das TRIPS-Abkommen dem Zugang der Armen zu überlebensnotwendigen patentierten Medikamenten nach wie vor im Wege. Darüber hinaus haben die Entwicklungsländer keine neuen und zusätzlichen Instrumente an die Hand bekommen, um ihre Ziele im Gesundheitsbereich besser verfolgen zu können. Die Regelung für Länder, die auf Importe angewiesen sind, ist zudem so kompliziert, dass sie kaum praktischen Nutzen hat.

4.4.2 Patente auf Leben

Die Frage der Patentierung lebender Organismen war bereits in der Uruguay-Runde besonders umstritten. Durch Artikel 27.3 (b) des TRIPS-Vertrages sind die WTO-Mitglieder verpflichtet, für Mikroorganismen sowie für mikrobiologische und nichtbiologische Verfahren zur Herstellung von Pflanzen und Tieren, Patentschutz bereitzustellen. Damit garantiert das TRIPS-Abkommen multinationalen Konzernen Patentschutz für entsprechende Produkte und Verfahren, genauso wie für Erfindungen im industriellen und pharmazeutischen Bereich.

Pflanzensorten (und Tiere), nehmen dagegen eine Sonderstellung ein, nicht zuletzt, weil sie Grundlage menschlicher Ernährung sind. Gerade die Entwicklungsländer hatten sich dafür stark gemacht, dass der Schutz von geistigem Eigentum an Pflanzensorten - wenn er denn schon sein musste - nicht ausschließlich durch Patente gewährleistet werden muss. Stattdessen soll das geistige Eigentum an Pflanzensorten durch Patente oder durch ein sogenanntes System sui generis (oder durch eine Kombination beider) geschützt werden. Was genau ein System sui generis ist, darüber macht das TRIPS-Abkommen keine Aussage. Art. 27.3 (b) enthält lediglich noch den zusätzlichen Hinweis, dass ein System sui generis wirksam sein muss,

allerdings wiederum ohne Maßstäbe für „Wirksamkeit" zu definieren. Die Industrieländer schließen daraus, dass die Nutzung durch Dritte ohne Lizenz wirksam verhindert werden muss. Konkret heißt dies etwa, dass jeder Bauer kommerzielles Saatgut nur nach Zahlung von Lizenzgebühren anbauen darf. Die kostenlose Wiederaussaat von selbst gewonnenem Saatgut aus „geschützten" Sorten wäre damit ebenso wenig TRIPS-konform wie der Saatguttausch. Entwicklungsländer verweisen auf die damit verbundene Gefahr für die Ernährungssicherung und setzen sich dagegen zur Wehr, dass diese wichtigen Grundpfeiler ihrer Landwirtschaft, die über Jahrhunderte fest verankert sind, nun zum Nutzen multinationaler Konzerne nicht weiter erlaubt sein sollen.

Artikel 27.3. (b) ist im TRIPS als Übergangsklausel formuliert und sollte ab dem Jahr 2000 überprüft werden. Im Verhandlungsmandat für die Doha-Runde weisen die Minister den TRIPS-Rat an, im Rahmen seines Arbeitsprogramms eben dies zu tun. Im Verlauf der Verhandlungen wurden die widerstreitenden Interessen immer deutlicher. Industrieländer wie die USA wollen die Ausnahmen von Artikel 27.3 (b) am liebsten ganz streichen und Patentschutz auf alle Organismen durchsetzen, zumindest aber als einzig zulässige sui-generis-Regelung die Internationale Pflanzenschutzkonvention UPOV definieren, die mittlerweile fast so streng ist wie das Patentrecht. Dagegen versucht die Afrikanische Gruppe in der WTO ein komplettes Verbot der Patentierung aller lebender Organismen (also auch Mikroben) im TRIPS zu verankern. Beides ist zur Zeit weitgehend aussichtslos, so dass Artikel 27.3 (b) wohl auch bei einem Abschluss der Runde unverändert bestehen bleiben würde.

Damit hat auch die NRO-Forderung nach „Kein Patent auf Leben!" von Seiten der Mehrzahl der in der WTO verhandelnden, einflussreichen Akteure zurzeit wenig Rückenwind.

4.4.3 Das Verhältnis zwischen der Konvention über biologische Vielfalt (CBD) und TRIPS

Afrikanische Länder, Indien und Brasilien forderten vor der Konferenz in Doha, Regelungen der Konvention über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity, CBD) und des Internationalen Saatgutvertrages der FAO in das TRIPS-Abkommen zu integrieren. Sie sehen einen Konflikt zwischen diesen Abkommen und TRIPS, den sie im Grunde so lösen wollen, dass sie die Patenterteilung an die CBD-Regeln von Zugang und gerechtem Vorteilsausgleich binden wollen. Die CBD verlangt, dass ein ausländisches Unternehmen die vorherige informierte Zustimmung der Regierung, und gegebenenfalls auch einer lokalen Gemeinschaft beziehungsweise indigenen Volkes, einholen muss, bevor es eine genetische Ressource aus dem betreffenden Land oder Gebiet nutzt, zum Beispiel um daraus ein neues Medikament zu entwickeln. Die Regierungen beziehungsweise die indigenen Völker müssen dann an dem Vorteil, der aus der Nutzung der genetischen Ressource entsteht, in angemessener und gerechter Weise beteiligt werden. Dieses Ziel wird, so NRO und viele Regierungen des Südens, durch die Patentregeln des TRIPS-Vertrags unterlaufen. Inzwischen über 60 Entwicklungsländer fordern deshalb, eine Verpflichtung zur Offenlegung der Herkunft von verwendeten biologischen Ressourcen und traditionellem Wissen einzuführen. Bei Zuwiderhandlung soll das Patent widerrufen werden können.

Das Doha-Mandat gab dem für das Abkommen zuständigen TRIPS-Rat den Auftrag, die Beziehung zwischen TRIPS einerseits und der Konvention über biologische Vielfalt sowie dem Schutz traditionellen Wissens und Gebräuchen andererseits zu untersuchen. Mit Blick auf die Konvention über biologische Vielfalt unterliegt dieser Auftrag allerdings strikten Restriktionen: Die Ergebnisse der Überprüfung dürfen nicht dazu führen, dass bestehende Rechte aus WTO-Abkommen

beschränkt werden. Gleichwohl war damit zum ersten Mal das Problem des Schutzes traditionellen Wissens im Rahmen einer Ministererklärung der WTO zur Kenntnis genommen worden.

Die USA - als Nichtvertragsstaat der CBD - lehnen bis heute alle Vorschläge ab, Elemente der CBD in TRIPS einzubauen. Die EU vertrat lange Zeit die gleiche harte Linie, die sie damit begründete, dass TRIPS und CBD unterschiedliche inhaltliche Zielrichtungen hätten, was sich daran zeige, dass beide Verträge gleichzeitig erfüllt werden könnten. Überdies sei eine Überfrachtung der Voraussetzungen für die Erteilung eines Patents zu vermeiden. Im Vorfeld von Cancún signalisierte die EU Gesprächsbereitschaft in einigen der strittigen Fragen. So bot sie an, die Offenlegung des Herkunftslandes einer Ressource vorzuschreiben. Ein Fehlen dieses Herkunftsnachweises dürfe aber nicht dazu führen, die mit einem Patent verbundenen Rechte zu beschneiden. Die Einhaltung dieser Regel bliebe praktisch völlig dem Belieben des Antragstellers überlassen, und wäre damit in etwa so verbindlich wie die Richtgeschwindigkeit auf deutschen Autobahnen. An diesen Konfliktlinien hat sich seither nichts Wesentliches geändert.

Aus NRO-Sicht unterminiert das TRIPS-Abkommen die Ziele und Regeln der CBD. Von daher fordern sie im Allgemeinen Vorfahrt für Umweltabkommen vor Handelsregeln, was im konkreten Falle bedeutet, dass die Regeln des TRIPS-Abkommens den CBD-Regeln nachgeordnet würden. Die Verpflichtung zur Offenlegung der Herkunft der verwendeten genetischen Ressourcen, einschließlich der Einhaltung der nationalen Bestimmungen über Zugang und gerechten Vorteilsausgleich, dürfen mithin nicht von den TRIPS-Bestimmungen unterlaufen werden, die unabhängig von der CBD den WTO-Mitgliedern vorschreiben, Patentschutz für solche Erfindungen bereit zu stellen. Davon unbverührt bleibt die weitergehende und grundsätzliche Forderung nach „Kein Patent auf Leben!“

4.5 Das Streitschlichtungsabkommen

Streitigkeiten über die Auslegung des GATT-Vertrages haben seit den 70er Jahren stark zugenommen. Die Vertragsstaaten neigten dazu, die Bestimmungen sehr weitgehend in ihrem Sinne auszulegen. Der GATT-Vertrag selbst sah nur einen Konsultationsmechanismus vor, wenn zwei Länder auf unterschiedlichen Auslegungen des Vertrages beharrten, ein Land also Maßnahmen beibehielt, durch die ein anderes seine im GATT festgelegten Rechte verletzt sah. Der für die Umsetzung des Abkommens verantwortliche Rat der GATT-Vertragsstaaten sollte zwar in solchen Fällen ein Vermittlungsgremium aus Experten einsetzen. Dies war allerdings nur durch einstimmigen Beschluss möglich, also auch mit Zustimmung des Landes, dessen Handelsmaßnahmen überprüft werden sollten. Damit standen die Chancen, unter GATT ein Streitbeilegungsverfahren in Gang zu setzen, nicht besonders gut. Zudem wurden die Empfehlungen erst dann verbindlich, wenn alle Parteien, also wiederum auch die unterlegene, ihnen zustimmten. Ein solches Maß an Idealismus war jedoch nicht immer anzutreffen. Im Kern war das GATT folglich auf moralische Druckmittel zur Durchsetzung der Handelsregeln angewiesen. Oder, um es anders auszudrücken, auf das aufgeklärte Eigeninteresse derjenigen Vertragsstaaten, die die allgemeine Gültigkeit der Regeln höher bewerteten als die Möglichkeit, ihre eigenen Interessen in einem Einzelfall durchzusetzen.

Das Streitschlichtungsabkommen der WTO (Dispute Settlement Understanding, DSU) bedeutet demgegenüber einen qualitativen Sprung. Es legt ein verbindliches Verfahren bei Auftreten eines Streitfalls fest. Zunächst müssen die Konfliktparteien versuchen, sich bilateral zu einigen. Bereits diese Konsultationen müssen beim Streitschlichtungsorgan der WTO notifiziert werden. Andere Mitglieder, die an der gleichen Problematik ebenfalls

interessiert sind, können die Konfliktparteien um Teilnahme an den Konsultationen ersuchen. Wird innerhalb von zwei Monaten keine Einigung erzielt, kann die Partei, die ihre Rechte verletzt sieht, die Einrichtung eines Expertengremiums beantragen, das den Fall berät. Dieser Antrag kann vom Streitschlichtungsorgan der WTO (Dispute Settlement Body - DSB), in dem alle Mitgliedsländer vertreten sind, nur einstimmig zurückgewiesen werden. Da auch das antragstellende Land zustimmen müsste, ist dies äußerst unwahrscheinlich.

Für jeden Streitfall benennt das WTO-Sekretariat ein Panel aus drei oder fünf unabhängigen Experten, das innerhalb eines halben Jahres bewertet, ob eine Verletzung eines WTO-Abkommens vorliegt. Gegebenenfalls unterbreitet es Empfehlungen zur Herstellung eines vertragskonformen Zustands. Dabei muss es die Argumente berücksichtigen, die ihm von den Streitparteien und den Ländern, die bei Einleitung des Verfahrens angezeigt haben, dass ihre Interessen durch den Fall ebenfalls berührt sind („third parties"), vorgelegt werden. Darüber hinaus ist das Panel berechtigt, von jedem Gremium oder von Einzelpersonen Informationen einzuholen, die ihm relevant erscheinen.

Die Entscheidung des Panels muss vom Streitschlichtungsorgan der WTO bestätigt werden. Wiederum ist es sehr unwahrscheinlich, dass eine Panel-Entscheidung zurückgewiesen wird, da dies Einstimmigkeit erfordert, also auch den Widerspruch der Partei, deren Auffassung durch das Panel bestätigt wurde.

Ist eine der Parteien (in der Regel natürlich die unterlegene) der Auffassung, dass der Entscheidung des Panels eine fehlerhafte Auslegung der WTO-Verträge zugrunde liegt, hat sie das Recht, die Berufungsinstanz (Appellate Body) einzuschalten. Die sieben Mitglieder dieses Gremiums werden vom Streitschlichtungsorgan für vier Jahre berufen. Ihre Aufgabe ist es, die rechtlichen Grundlagen der Panel-Entscheidung zu überprüfen, sie dürfen jedoch keine neuen Tatsachen in die Bewertung einfließen lassen. Auch die Empfehlungen des Appellate Body können nur einstimmig vom Streitschlichtungsorgan zurückgewiesen werden. Geschieht dies nicht, sind sie verbindlich und müssen von der unterlegenen Partei umgesetzt werden. Wenn die Umsetzung nicht sofort möglich ist, muss das vertragsverletzende Land einen Zeitplan für die Umsetzung vorlegen, der einstimmig angenommen werden muss. Ist hierüber keine Einigung möglich, setzt ein vom DSB eingesetzter Schlichter eine Frist, die 15 Monate (gerechnet von der Bestätigung der Entscheidung) nicht überschreiten soll.

Wird die Entscheidung auch innerhalb dieser Frist nicht umgesetzt, kann das Land, dessen Rechte verletzt wurden, Kompensation zum Beispiel in Form von verbessertem Marktzugang in anderen Sektoren oder direkten Zahlungen verlangen. Gibt es auch hierüber (wie in den bisherigen Fällen die Regel) keine Einigung, kann es beim Streitschlichtungsorgan beantragen, dem vertragsverletzenden Land Handelsvorteile zu entziehen, beispielsweise indem es höhere Zölle auf bestimmte Produkte anwendet. Das Streitschlichtungsorgan darf dem nur insoweit stattgeben, wie es dem „Schaden" entspricht, der durch die ursprüngliche Vertragsverletzung verursacht wurde. Grundsätzlich soll diese Sanktion in dem Sektor stattfinden und im Rahmen des Abkommens angewendet werden, in dem auch die Rechtsverletzung stattfindet. Liegen schwerwiegende Gründe vor, die dieses Vorgehen ineffektiv machen (zum Beispiel wenn das vertragsverletzende Land keine Exportinteressen in dem entsprechenden Sektor hat), können auch Maßnahmen in anderen Sektoren und unter anderen WTO-Abkommen ergriffen werden (zum Beispiel kann die Verletzung von Bestimmungen des TRIPS-Abkommens durch Strafzölle auf landwirtschaftliche Produkte „kompensiert" werden). Beide Parteien können gegen die Entscheidung des DSB Einspruch einlegen, dann beschließen entweder das ursprüngliche Panel oder ein vom Gene-

raldirektor eingesetzter Schiedsrichter, bis zu welcher Höhe Sanktionen zulässig sind.

Der Großteil der seit 1995 eingeleiteten Streitschlichtungsverfahren verlief ohne größere Spannungen. Die Beteiligten beachteten die festgelegten Prozeduren, und meistens setzte die unterlegene Partei die Empfehlungen der Panels beziehungsweise der Berufungsinstanz um, so dass nur in Ausnahmefällen Handelssanktionen angewandt wurden.

Gleichwohl wird schon an der Beschreibung des Verfahrens deutlich, dass der Aufwand für die beteiligten Parteien insgesamt sehr hoch ist. NRO sehen darin eine Benachteiligung gerade für kleinere Entwicklungsländer. Ihnen mangelt es an juristischer Expertise und den personellen Ressourcen, vor allem um ihre Position auch durch das Sammeln von Informationen in anderen Ländern zu untermauern. Daher sind sie in der Regel darauf angewiesen, Anwaltskanzleien aus Industrieländern mit der juristischen Vorbereitung eines Streitfalls zu betrauen, was zu sehr hohen Kosten führen kann (fünfstellige Dollarbeträge pro Arbeitstag sind keine Seltenheit). Dieses Problem wird dadurch verschärft, dass der Prozess einen sehr technischen und legalistischen Charakter angenommen hat und die Panels häufig Berichte von mehreren hundert Seiten produzieren, in denen jeder Aspekt des Falls detailliert untersucht wird. Der 2006 vorgelegte Bericht des Panels im Streitfall zwischen USA und EU über Importbeschränkungen für gentechnisch veränderte Produkte hatte über 1000 Seiten. Für Entwicklungsländer stellt sich also die Frage, ob den beträchtlichen Kosten für die Einleitung eines Streitschlichtungsverfahrens im Erfolgsfalle ausreichende Gewinne durch die Verbesserung der Handelsbedingungen gegenüber stehen.

Dies gilt umso mehr, als die Drohung mit dem Entzug von Handelspräferenzen zwar ein effektives Sanktionsinstrument von ökonomisch starken Industrieländern ist, die meisten Entwicklungsländer in der Praxis aber kaum davon Gebrauch machen können. Denn sie stellen in fast allen Sektoren nur einen kleinen Teil des Exportmarktes der Industrieländer dar, so dass mögliche Sanktionen als wirkliche Drohung kaum in Frage kommen. Darüber hinaus bringt die Erhebung von Strafzöllen in der Regel auch höhere Preise für die Importeure und damit für Konsumenten und Unternehmen mit sich, sofern nicht gleichwertiger Ersatz aus anderen Ländern möglich ist.

Werden die im Verfahren festgelegten Fristen voll ausgeschöpft, können zwischen der ursprünglichen Beschwerde und der Umsetzung der Panel-Entscheidung mehr als zwei Jahre vergehen, in denen die nicht WTO-konformen Maßnahmen aufrecht erhalten werden können. Das heißt, bis ein Schiedsspruch feststeht, muss der Geschädigte mit der Rechtsverletzung irgendwie fertig werden. Gerade kleinere Exporteure aus Entwicklungsländern werden Probleme haben, einmal verlorene Märkte nach so langer Zeit wieder zurück zu gewinnen.

Unter anderem auch von internationalen Umweltverbänden wird die mangelnde Transparenz und die Konzentration des Verfahrens auf handelspolitische Aspekte kritisiert. In vielen Fällen ist gerade nach der Ausweitung des Geltungsbereichs der WTO eine Abwägung zwischen handelspolitischen Zielen und anderen, übergeordneten Politikzielen (wie Umweltschutz) notwendig. Die aus Handelsexperten bestehenden Panels, so die Kritik, können dies nicht leisten, insbesondere dann nicht, wenn sie unter Ausschluss der Öffentlichkeit arbeiten und nur die Informationen der Streitparteien bewerten. Umstritten sind in diesem Zusammenhang vor allem Stellungnahmen, die dem Panel ohne vorherige Aufforderung zugeleitet werden (sog. amicus curiae-Briefe). Die stärksten Auseinandersetzungen über diese Frage gab es in einem Fall, in dem der Appellate Body die in einem amicus-curiae-Brief angeführten Argumente zur Begründung seiner Entscheidung heranzog. Viele Entwicklungsländer protestierten heftig und wiesen

darauf hin, dass Verbände dadurch weitergehende Rechte als WTO-Mitglieder erhielten.

Grundlage der in Doha beschlossenen Verhandlungen ist ein Mandat aus den Marrakesch-Verhandlungen im Jahre 1994. Das Streitschlichtungsorgan der WTO, der Dispute Settlement Body (DSB) begann im Jahre 1997 mit der Überprüfung seiner Verfahren. Obwohl nahezu alle Mitglieder Verbesserungen für erforderlich halten, konnte aufgrund der unterschiedlichen Interessen bislang kein Konsens für konkrete Maßnahmen gefunden werden. Die Doha-Erklärung knüpfte an diesem Überprüfungsprozess an und leitete auf der Basis der bisherigen und neuer Vorschläge Verhandlungen ein.

Am wenigsten umstritten erscheinen bislang Vorschläge ausschließlich prozeduraler Natur wie die Konkretisierung von Fristen und des zeitlichen Ablaufs zwischen der Feststellung der Nichteinhaltung eines Schiedsspruchs und der Bestimmung möglicher Sanktionen. Heftig umstritten sind jedoch Vorschläge, den Sanktionsmechanismus so zu gestalten, dass er für Entwicklungsländer besser nutzbar wird. Einige Entwicklungsländer haben einen ständigen Fonds gefordert, der ihnen ermöglichen soll, sich an Streitschlichtungsverfahren effektiver zu beteiligen. Andere wollen erreichen, dass ihnen im Falle eines erfolgreichen Verfahrensabschlusses die Kosten erstattet werden. Mit Blick auf das ökonomische Ungleichgewicht, das Entwicklungsländer daran hindern kann, ihr Recht auch wirklich geltend zu machen, fordert die Afrikanische Gruppe, dass betroffene Entwicklungsländer das Recht haben sollen, kollektiv Vergeltungsmaßnahmen gegen ein Industrieland anzuwenden, das eine nicht WTO-konforme Praxis beibehält.

Von den Entwicklungsländern abgelehnt werden Vorschläge der EU und der USA, die Schlichtungsverfahren transparenter zu behandeln und stärker für Beiträge von nichtstaatlichen Organisationen zu öffnen. Neben generellen Vorbehalten, die manche Regierung auch NRO gegenüber pflegt, spielt hier vor allem die Sorge hinein, mächtige und finanziell starke Organisationen, die die Wirtschaft der Industrieländer repräsentieren oder auch nur deren Interessen vertreten, könnten Zugriff auf die Streitschlichtungsverfahren erhalten.

In den Verhandlungen gab es zu den Vorschlägen für eine substantielle Reform keine Annäherung - eine mögliche Einigung wird sich daher voraussichtlich auf rein prozedurale Fragen beschränken und keine grundlegende Änderung bewirken.

4.6 Vorzugsbehandlung der Entwicklungsländer und Implementierungsfragen

Das Prinzip der besonderen und unterschiedlichen Behandlung der Entwicklungsländer (Special and Differential Treatment, SDT) war bereits im GATT verankert und besteht in ca. 155 Bestimmungen, die sich über alle WTO-Verträge verteilen. Der Grundgedanke ist, dass die Regeln für alle gleichermaßen gelten, den Entwicklungsländern jedoch Ausnahmen offen stehen sollen. Dabei wird teilweise die Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder (LDC) noch einmal gesondert berücksichtigt.

In der Regel handelt es sich bei den SDT-Bestimmungen um längere Übergangsfristen und abgeschwächte Verpflichtungen, etwa für die Zollreduktion. Mitunter sind Entwicklungsländer auch Nutznießer von Maßnahmen, zu denen sich Industrieländer verpflichtet haben, etwa Marktzugang zu niedrigeren Zöllen. Dass die praktische Wirksamkeit solcher Verpflichtungen davon abhängt, inwieweit sie tatsächlich umgesetzt werden, ist offensichtlich.

Die bestehenden Bestimmungen zur Vorzugsbehandlung werden den Bedürfnissen der Entwicklungsländer meist nicht gerecht. Zeitlich befristete Ausnahmen führen dazu, dass die Entwicklungsländer über kurz oder lang eben doch die glei-

chen Regeln wie die entwickelten Länder zu erfüllen haben - unabhängig von ihren tatsächlichen ökonomischen Kapazitäten. Und auch abgeschwächte Verpflichtungen - wie etwa im Bereich der Zollsenkungen im Agrarvertrag - bedeuten letztlich eine etwas geringere Anpassung in die gleiche ökonomische Richtung.

Daher fordern viele Entwicklungsländer, unterstützt von NRO, substanziell andere Regeln. In Doha hatten sich die WTO-Mitglieder geeinigt, alle bestehenden SDT-Bestimmungen zu überprüfen, um sie zu stärken, zu präzisieren und für die Interessen der Entwicklungsländer zu operationalisieren. Daraufhin legten verschiedene Entwicklungsländer nahezu 100 Vorschläge vor. Sie reichten von verbindlicheren Formulierungen für von Industrieländern versprochene Unterstützung bis hin zum Recht für Entwicklungsländer, bestimmte Verpflichtungen einseitig zurücknehmen zu können, wenn dies im Rahmen einer nationalen Entwicklungsstrategie nötig ist.

Bald nach Doha entbrannte ein Streit darüber, ob - wie die Entwicklungsländer argumentieren - die Doha-Erklärung das Mandat erteile, den Wortlaut bestehender WTO-Abkommen zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern. Dies sollte nach dem Verständnis der Entwicklungsländer außerhalb des umfassenden Verhandlungpaketes stattfinden, so dass sie keine Zugeständnisse in anderen Bereichen (etwa Landwirtschaft, Dienstleistungen) machen müssten. Die Industrieländer hielten entgegen, dass Vertragsänderungen nur über Verhandlungen zu erreichen seien und diese dann als Teil des Gesamtpakets anzusehen wären. Zu einseitigen Zugeständnissen an die Entwicklungsländer waren sie nicht bereit. Mit dieser Auffassung setzten sie sich letztlich durch, was aber auch nicht zu einer Annäherung in der Substanz geführt hat.

Ein ähnliches Schicksal erfuhren die **Implementierungsforderungen** der Entwicklungsländer. Hier ging es um eine Nachbesserung von Abkommen aus der Uruguay-Runde, deren Auswirkungen erst nach der Unterzeichnung ausreichend deutlich geworden waren. Als Konsequenz forderten Entwicklungsländer Unterstützung bei der Umsetzung einiger Abkommen, längere Umsetzungsfristen für andere und die Änderung einzelner Bestimmungen in wieder anderen. Das in Doha beschlossene Mandat war so unkonkret, dass von vornherein keine wirksamen Ergebnisse zu erwarten waren, andere Forderungen wie die nach der schnelleren Umsetzung des Textilabkommens erledigten sich von selbst, weil die ursprünglichen Fristen erreicht wurden, die wenigen substanziellen Punkte wurden in die allgemeinen Verhandlungen integriert - und dort bislang ohne Fortschritte diskutiert.

Ein sehr begrenzter Teil der SDT-Agenda spielte dann plötzlich im Vorfeld der Ministerkonferenz von Hongkong eine starke öffentliche Rolle. Grund dafür war, dass das ursprüngliche Verhandlungsziel, die Verabschiedung von umfassenden Verhandlungsmodalitäten, nicht würde erreicht werden können. Um überhaupt etwas vorweisen zu können und an die alte politische Rhetorik der „Entwicklungsrunde“ anzuschließen, schlug die EU vor, in Hongkong ein „Entwicklungspaket“ zu verabschieden.

Teil dieses Pakets sollten die seit Cancún von den afrikanischen Ländern geforderte Abschaffung der handelsverzerrenden Baumwollsubventionen, der zoll- und quotenfreie Marktzugang für alle Produkte aus LDC in alle Industrieländer und eine politische Verpflichtung sein, mehr handelsbezogene Hilfe (Aid for Trade) zu leisten. Für die EU war das Paket günstig geschnürt, da sie den zoll- und quotenfreien Marktzugang für LDCs schon seit 2001 gewährt beziehungsweise einen Zeitplan für die völlige Marktöffnung beschlossen hat. Auch zahlt sie deutlich weniger Baumwollsubventionen als die USA und hatte schon im Vorfeld von Hongkong eine Reform beschlossen. Die USA zeigte sich von dem Paket denn auch wenig begeistert und weigerte sich, den Abbau der Baumwollsubventionen zuzusagen (vgl. S. 26, Kasten zu Baumwolle). Beim Marktzugang für

die am wenigsten entwickelten Länder setzten die USA und Japan durch, dass dies nur für 97% aller Produkte gelten muss. Damit können gerade die Sektoren, die für LDC wie Bangladesch und Kambodscha besonders interessant sind (Textilien, Lederwaren und Reis), weitgehend ausgenommen werden. Dies noch als Durchbruch für die Entwicklungsrunde zu verkaufen, wagte dann nicht einmal mehr das WTO-Sekretariat. Was somit blieb, war das versprechen der EU, bis 2013 zusätzlich 2 Milliarden Euro für handelsbezogene Hilfe auszugeben, und eine WTO-Arbeitsgruppe zum Thema, die die Umsetzung entsprechender Programme beobachten soll.

5. Nachhaltige Entwicklung und WTO-Reform

Ende der 1990er Jahre forderten zahlreiche NRO, Gewerkschaften und politische Parteien, die Entscheidungsprozesse in der WTO transparenter zu machen und zu demokratisieren sowie Nachhaltigkeitsthemen wie Umweltschutz und Arbeitsrechte zu verankern. Dies wurde teilweise von EU und USA aufgegriffen, stieß aber bei vielen Entwicklungsländern auf heftigen Widerstand, besonders was die Ausweitung der WTO-Kompetenzen angeht.

In der Folge wurde das Thema **Handel und soziale Entwicklung** einschließlich grundlegender Arbeitsrechte bereits in der Doha-Erklärung aus dem Arbeitsprogramm (und damit der Verhandlungsrunde) gedrängt. In den Verhandlungen in Cancún und Hongkong spielte es dann wenig überraschend keine Rolle. Die in der Präambel ebenfalls beschlossene Zusammenarbeit von WTO-Sekretariat und Internationaler Arbeitsorganisation (ILO) hat erst im Jahr 2007 zu einem ersten Ergebnis geführt: Einem gemeinsamen Bericht über Handel und Beschäftigung. Greifbare Ergebnisse stehen hier allerdings nach wie vor noch aus.

Zum Thema Handel und Umwelt wurden in Doha dagegen Verhandlungen beschlossen.

5.1 Handel und Umwelt

Das Umweltthema ist im WTO-Kontext nicht ganz neu. Bereits der GATT-Vertrag von 1947 enthält in Art. XX umweltpolitisch relevante Bestimmungen. Bei Gründung der WTO wurde die Einrichtung eines eigenen Komitees zu Handel und Umwelt beschlossen, in dessen Rahmen aber keine Verhandlungen geführt wurden. Es soll als Diskussionsforum dienen, um das Verhältnis zwischen Handel und umweltpolitischen Maßnahmen zu klären und Empfehlungen entwickeln, ob Anpassungen in den WTO-Verträgen vorgenommen werden sollten, damit umweltpolitische Ziele unterstützt werden.

5.1.1 Die Auslegung umweltrelevanter WTO-Regeln in Streitfällen

Wegen der Ergebnislosigkeit der Beratungen im Komitee zu Handel und Umwelt haben die Streitschlichtungsverfahren, insbesondere die Berufungsinstanz, eine zentrale Rolle bei der Abwägung handels- und umweltpolitischer Zielsetzungen erhalten. Die Interpretation der einschlägigen WTO-Bestimmungen hat sich in diesen Verfahren weiter entwickelt. Ein entscheidender Aspekt ist die Definition des Begriffs „gleichartige Produkte" (like products), die nach Art. III des GATT gleich behandelt werden müssen. Die „Gleichartigkeit" von Produkten wird nach allgemeinem Verständnis anhand der physischen Eigenschaften bestimmt.

In der Entscheidung im Streitfall um das Verbot von Asbest in der EU wurde erstmals klargestellt, dass Produkte, die demselben Verwendungszweck dienen, aber unterschiedlich gesundheitsschädlich sind, nicht als „gleichartige Produkte" anzusehen sind. Die unterschiedlichen Auswirkungen auf die Gesundheit werden als Unterschied in den physischen Eigenschaften anerkannt. Asbest und andere Dämmstoffe sind somit keine gleichartigen Produkte. Wichtig ist dabei, dass die Gesundheitsgefahr bei der Anwendung

von Asbest auf dem Gebiet der EU auftritt. Mit anderen Worten: Diskriminierende Maßnahmen (etwa Einfuhrverbote) sind nur aufgrund gesundheitlicher und ökologischer Schäden im Importland zulässig. Die Herstellungsverfahren im Ursprungsland spielen dagegen keine Rolle. Produkte, deren physische Eigenschaften auch in Bezug auf Umwelt und Gesundheit keine gravierenden Unterschiede aufweisen, gelten als gleichartige Produkte und müssen nach Art. III auch gleich behandelt werden.

Das Urteil im Asbeststreitfall bestätigt damit die auch in den Abkommen zu technischen Handelshemmnissen (TBT) und sanitären und phytosanitären Maßnahmen (SPS) festgelegte Unterscheidung, wonach Produkte nur aufgrund ihrer physischen Eigenschaften, nicht jedoch aufgrund ihrer Produktionsmethoden unterschiedlich behandelt werden dürfen.

Einige Fragen sind dabei noch nicht abschließend geklärt. So ist nicht eindeutig, inwieweit Handelsbeschränkungen zulässig sind, wenn sich Umwelt- oder Gesundheitsgefahren aus einem Produkt nicht eindeutig wissenschaftlich nachweisen lassen. Aus umwelt- und gesundheitspolitischer Perspektive sollte hier das Vorsorgeprinzip angewandt werden, nach dem bei drohenden schweren Schädigungen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr auch dann ergriffen werden sollen, wenn ein wissenschaftlicher Beweis für das Eintreten von Schäden und letztliche Klarheit über die Kausalzusammenhänge noch aussteht. Im SPS-Abkommen über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen der WTO wird dagegen grundsätzlich eine wissenschaftliche Risikoabschätzung gefordert. Zwar ist ausnahmsweise zulässig, vorübergehend Handelsbeschränkungen einzuführen, wenn noch keine eindeutigen wissenschaftlichen Ergebnisse vorliegen. Mit dieser Klausel ist jedoch bestenfalls eine stark eingeschränkte Anwendung des Vorsorgeprinzips möglich.

Das in diesen Fragen enthaltene Konfliktpotenzial wird deutlich, wenn man sich die damit zusammenhängenden Fragen einer Beschränkung oder eines Verbots gentechnisch veränderter Produkte vor Augen führt. Wenn die gesundheitlichen und ökologischen Folgeabschätzungen noch nicht ausreichend wissenschaftlich belegt sind, so ist eben die Frage, ob gesundheitlich oder ökologisch motivierte Vorsorge ausreicht, um etwa gentechnisch veränderte Nahrungsmittel in besonderer Weise zu behandeln oder vom Markt fernzuhalten. Mit ihrer Klage vor der WTO, die sich vor allem gegen das faktische Moratorium für die Zulassung gentechnisch veränderter Nahrungsmittel in der EU richtete, wollten die USA eben genau erreichen, dass die EU ihre Märkte auch für gentechnisch veränderte Nahrungsmittel öffnet. Gewonnen haben die USA den Fall vor allem wegen der internen Widersprüche innerhalb in der EU, die (letztlich durch Entscheidungen der Kommission) bestimmte Pflanzen einerseits zugelassen hat, deren Anbau von einigen Mitgliedsstaaten aber gleichwohl verboten wurde.

Die wichtigere und über den eigentlichen Streitfall hinaus weisende Frage, ob und inwieweit eine für Handel zuständige Organisation wie die WTO über Zulassung oder Nichtzulassung gentechnisch veränderter Nahrungsmittel entscheiden kann, blieb dabei ungeklärt.

In dem Zusammenhang gleichfalls nicht abschließend entschieden ist, inwieweit die Kennzeichnung von Produkten bezüglich ihrer Produktionsprozesse und -methoden nicht doch vom TBT-Abkommen erfasst wird. Dies ist offensichtlich relevant für die EU-Kennzeichnungspflicht für gentechnisch veränderte Lebensmittel, die im Streit mit den USA nicht zur Debatte stand, weil sie zu dessen Beginn noch nicht in Kraft war. Die US-Gentechniklobby fordert aber seit längerem vehement eine Klage dagegen. Eine klare und eindeutige Formulierung enthält das TBT-Abkommen nicht. Die Mehrzahl der WTO-Mitglieder geht davon aus, dass das TBT-Abkommen sich nur auf Kennzeichnungen bezieht, die Produkteigenschaften deut-

lich machen. Folglich wären auf Produktionsmethoden basierende Kennzeichen nicht zulässig, wenn sie den Marktzugang anderer WTO-Mitglieder behindern. Ein entsprechender Streitfall, der als Interpretationsrichtlinie dienen könnte, ist bislang noch nicht aufgetreten.

Dessen ungeachtet erlauben die bereits erwähnten Ausnahmebestimmungen des Art. XX von den WTO-Prinzipien abzuweichen, falls dies „notwendig zum Schutz der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen" ist, „im Zusammenhang mit Maßnahmen zum Schutz erschöpflicher natürlicher Ressourcen" steht und nicht zu protektionistischen Zwecken oder zu einer willkürlichen Diskriminierung zwischen WTO-Mitgliedsländern missbraucht wird. Eine wegweisende Auslegung des Art. XX wurde wiederum in einem Streitschlichtungsverfahren entwickelt, dem viel beachteten Garnelen-Schildkröten-Fall (shrimp-turtle-case). Hintergrund ist ein Gesetz in den USA, das zum Schutz der vom Aussterben bedrohten Meeresschildkröten erlassen wurde. Beim Fang von Garnelen auf hoher See geraten die Schildkröten oft in die Netze und ertrinken. Per Gesetz ist den US-Fischern nur die Verwendung von Netzen erlaubt, die den Schildkröten eine Fluchtmöglichkeit lassen. Darüber hinaus erlaubte es den Import von Garnelen nur aus solchen Ländern, in denen diese Fangtechnik ebenfalls gesetzlich vorgeschrieben war. Einige asiatische Länder, vor allem Indien, Malaysia und Thailand, legten Beschwerde bei der WTO ein, da sie in diesem Gesetz eine Diskriminierung von gleichartigen Produkten (Garnelen) gemäß ihrer Produktionsmethoden (die verwendeten Netze) und damit eine Verletzung von GATT Art. III sahen. Die Berufungsinstanz kam zu dem Urteil, dass das Importverbot zwar eine Verletzung von GATT Art. III darstelle, allerdings rechtfertige der Schutz der vom Aussterben bedrohten Schildkröten nach Art. XX diese Verletzung. Das Importverbot der USA wurde vor allem kritisiert, weil vor der Verhängung keine ernsthaften Verhandlungen mit den klagenden Ländern geführt wurden, und den dortigen Fischern, im Unterschied zu denen aus lateinamerikanischen Ländern, keine Unterstützung zur Änderung der Fangtechnik gewährt wurde. Das Urteil lässt offen, welche Rolle die Tatsache spielt, dass die Schildkröten sich in internationalen Gewässern aufhalten, also nicht ausschließlich auf dem Hoheitsgebiet eines WTO-Mitglieds. Es ist mithin nicht direkt abzusehen, wie zum Beispiel ein Importverbot für Palmöl zum Schutze des indonesischen Regenwalds bewertet werden würde.

5.1.2 Die Verhandlungen zu Umwelt in der Doha-Runde

Im Vorfeld der Konferenz von Doha forderte einzig die EU (zusammen mit kleineren europäischen Ländern), den Beginn von Verhandlungen zum Thema Handel und Umwelt. Indem sie versicherte, die bestehenden Verträge der WTO nicht ändern, sondern lediglich über eine Auslegung verhandeln zu wollen, bewegte sich die EU im Laufe der Zeit auf die ablehnende Haltung der meisten Entwicklungsländer und der USA zu.

In der Einleitung der Doha-Erklärung bekräftigen die WTO-Mitglieder „erneut" und „verstärkt", dass sie sich dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung verpflichtet fühlen. Auch wird betont, dass jedes Mitglied der WTO das Recht hat, Maßnahmen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen oder der Umwelt zu unternehmen. Dabei kann jedes Land sein Schutzniveau selbst bestimmen. Allerdings wird vorausgesetzt, dass diese Maßnahmen nicht willkürlich oder ungerechtfertigt und in Übereinstimmung mit den WTO-Verträgen sind.

Über solch eher allgemeine Formulierungen in der Präambel hinaus haben die WTO-Mitglieder in Doha Verhandlungen über das Verhältnis zwischen bestehenden WTO-Regeln und den spezifischen Handelsverpflichtungen, die in Multilateralen Umweltabkommen (Multilateral Enironmental Agreements, MEAs) festgeschrie-

ben sind, beschlossen. Allerdings gibt es für die angestrebte Klärung enge Vorgaben. Die Verhandlungen sind auf die Anwendbarkeit existierender WTO-Regeln auf die Vertragsstaaten der fraglichen MEAs begrenzt. Sie sollen ausdrücklich nicht die WTO-Rechte eines WTO-Mitgliedes präjudizieren, das nicht Vertragsstaat des entsprechenden MEA ist. Dieser letzte Punkt ist insbesondere den USA geschuldet, die als WTO-Mitglied einige Umweltabkommen (zum Beispiel die Konvention über biologische Vielfalt, das Biosafety-Protokoll und das Kyoto-Protokoll) nicht ratifiziert haben. Damit ist die wirklich umstrittene Frage einerseits ausgeklammert und andererseits auch indirekt geklärt. Ein Land kann seine handelsbezogenen Rechte aus einem internationalen Umweltabkommen gegenüber anderen WTO-Mitglieder nicht über die WTO durchsetzen.

Ferner wurden Verhandlungen über Verfahren für den regelmäßigen Informationsaustausch zwischen den Sekretariaten der Umweltabkommen und den entsprechenden WTO-Komitees beschlossen. Dabei sollen auch die Kriterien über die Vergabe des Beobachterstatus für MEA-Sekretariate in den WTO-Gremien festgelegt werden. Schließlich wurden Verhandlungen über die Verringerung oder die Beseitigung von Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen für Umweltgüter und Umweltdienstleistungen wie auch zur Klärung und Verbesserung der WTO-Regeln zu Fischereisubventionen vereinbart.

Obwohl die EU nur einen kleinen Teil ihrer Umweltforderungen durchsetzen konnte, stellte sie die Ergebnisse zu Umweltfragen der Doha-Erklärung als einen großen Erfolg dar. Wichtige, nicht nur von der EU, sondern auch von den Umweltverbänden eingeforderte Punkte fehlen allerdings. So gibt es keine Festlegung, dass zukünftig Kernprinzipien des Umweltschutzes - wie das Vorsorgeprinzip - im Handelsrecht Berücksichtigung finden.

Doch mindestens ebenso gravierend dürften die Gefahren sein, die in den Doha-Beschlüssen zu Handel und Umwelt stecken: durch die in Nebensätzen verborgenen Vorgaben für die Verhandlung des Verhältnisses zwischen Handelsregeln und Umweltregeln könnte erzwungen werden, dass die Umweltregeln sich grundsätzlich an Handelsregeln zu orientieren haben und nicht umgekehrt.

Auch der Punkt, den Marktzugang für Umweltgüter und -dienstleistungen zu verbessern, birgt Risiken. Verbesserung des Marktzuganges heißt weitere Liberalisierung der Märkte und meint den Abbau von Zöllen und nichttarifären Handelsmaßnahmen. Zu den Umweltdienstleistungen zählen auch solche Dienstleistungen wie die Wasserver- und Abwasserentsorgung, die kritisch im Kontext der laufenden GATS-Verhandlungen diskutiert werden. Da Liberalisierung immer mit dem Abbau von Regulierungen einhergeht, besteht durchaus die Gefahr, dass gerade die Liberalisierung des Marktes für Umweltdienstleistungen auch sinnvolle Umwelt- und gesundheitspolitische Auflagen beseitigen kann.

Während Umweltdienstleistungen einigermaßen definiert sind, variieren die Vorstellungen, was unter einem Umweltgut zu verstehen ist, zwischen Bio-Kartoffel, Solarenergiegerätschaften und einem auf seine Funktion als Kohlenstoffspeicher reduzierten Wald. Hier kann der Abbau von Zöllen in vielen Bereichen durchaus sinnvoll sein, zum Beispiel, um Umwelttechnologie preisgünstiger zu machen. In den meisten Ländern sind die Zölle auf entsprechende Produkte allerdings schon so niedrig, dass die tatsächlichen Effekte begrenzt wären.

Die Mehrzahl der Entwicklungsländer sieht ihre Interessen im Bereich multilateraler Umweltabkommen (MEAs) besser aufgehoben. Sie haben die Erfahrung gemacht, dass ihre umweltpolitische Agenda in der WTO nicht zum Zuge kommt, wie das Beispiel der Überprüfung von TRIPS Art. 27.3 (b) verdeutlicht. (s. 4.4.3) Auch die NRO wollen die Kompetenzen der WTO nicht auf Umweltpolitik

ausgedehnt sehen. Sie fordern, die WTO-Regeln den Regeln und Zielen multilateraler Umweltabkommen nachzuordnen.

5.2 Reform der WTO?

Die Ministerkonferenz in Seattle rückte die fehlende Transparenz und die exklusiven Strukturen bei der Entscheidungsfindung in den Blickpunkt einer größeren Öffentlichkeit. Die auf den Straßen protestierenden sozialen Bewegungen kritisierten, dass ihre Interessen und Anliegen in einer reinen Regierungskonferenz nicht angemessen repräsentiert seien. Die Vertreter gerade kleinerer Entwicklungsländer im Konferenzzentrum protestierten dagegen, dass sie noch nicht einmal darüber informiert würden, wann wo Entscheidungen getroffen würden. Von einer gleichberechtigten Beteiligung an den Entscheidungsprozessen könne erst recht keine Rede sein. Seattle machte gravierende Defizite der WTO in der internen Transparenz und Beteiligung als auch im Verhältnis zu Zivilgesellschaft und Nichtregierungsorganisationen offensichtlich.

5.2.1 Beteiligung der Entwicklungsländer

Die WTO-Verträge sehen formal die Gleichberechtigung aller Mitgliedstaaten vor. Jedes Land hat das Recht, Vertreter in jedes Gremium zu entsenden, und in der Regel sollen Entscheidungen nach dem Konsensprinzip getroffen werden. Nur wenn dies nicht möglich ist, wird abgestimmt, wobei jedes Land eine Stimme hat. In der Praxis können die WTO-Mitglieder diese formal gleichen Beteiligungsrechte jedoch nur sehr unterschiedlich wahrnehmen.

In Seattle waren gerade Vertreter afrikanischer Länder empört darüber, dass wichtige Diskussionen nicht in den dafür eingesetzten formellen Arbeitsgruppen, sondern in informellen Green-Room-Sitzungen geführt wurden. Die Praxis der Green Rooms wurde aus den Verhandlungsrunden des GATT vor Gründung der WTO übernommen. Der Vorsitzende der Konferenz (in der Regel der Handelsminister des gastgebenden Landes) und der WTO-Generalsekretär laden eine Gruppe von 15-25, manchmal 30 Mitgliedsländern zu informellen Beratungen ein, um über Fragen zu verhandeln, die in den für alle Mitglieder offenen Plenarsitzungen gelöst werden können.

Die größten Industrieländer, die sogenannte Quad-Gruppe (USA, EU, Japan, Kanada), nahmen in der Vergangenheit an allen Green-Room-Sitzungen teil und waren in der Regel auch an der Auswahl der anderen Teilnehmer beteiligt. Die anderen Mitgliedsländer wurden, zumindest offiziell, nicht darüber in Kenntnis gesetzt, ob, wann und zu welchem Thema eine Sitzung im Green Room stattfindet, und wer sich dort trifft. Gleichwohl wurden die Ergebnisse dem offiziellen Plenum als fertiger „Kompromiss" vorgelegt.

Die kleineren Entwicklungsländer werden damit stark unter Druck gesetzt, zuzustimmen, obwohl sie bei der Aushandlung nicht beteiligt waren und keine Möglichkeit hatten, ihre Interessen zu äußern. In Situationen wie in Seattle oder in Doha, wo die Frage des Umfangs einer neuen Verhandlungsrunde auf der Tagesordnung stand, werden im Green Room praktisch sämtliche Entscheidungen getroffen. Das Gesamtpaket der Themen ist ja gerade Gegenstand der Verhandlungen - Länder, die sich nicht im Green Room befinden, sind damit zu einer Statistenrolle verurteilt. Noch bedeutender ist dieses Problem in der Endphase einer Verhandlungsrunde, wenn ein Gesamtpaket von bindenden Verträgen beschlossen wird.

Auch bei der alltäglichen Arbeit in Genf haben viele Entwicklungsländer Probleme, sich effektiv an den Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Schon die Zahl der Sitzungen in den regulären Ausschüssen und Komitees übersteigt mit 40 - 45 in einer durchschnittlichen Arbeitswoche die Kapazität der meisten Entwicklungsländer bei weitem. Viele der am wenigsten entwickelten WTO-Mitglieder haben

gar keine Vertretung in Genf, andere sind nur mit ein oder zwei Vertretern besetzt. Es ist ihnen daher schon praktisch nicht möglich, an allen, oft parallel stattfindenden Sitzungen teilzunehmen. Das verringert ihre Möglichkeiten, an der Entscheidungsfindung mitzuwirken noch stärker, als es auf den ersten Blick erscheinen mag. Das Konsensprinzip wird in der WTO nämlich so ausgelegt, dass eine konsensuale Entscheidung als vereinbart gilt, wenn in der betreffenden Sitzung des zuständigen Gremiums keines der anwesenden (!) Mitglieder Einspruch erhebt. Damit werden Konsensentscheidungen in der Regel von weniger als der Hälfte der Mitgliedsstaaten getroffen. Darüber hinaus werden viele Entscheidungen auch in der alltäglichen Praxis der WTO in informellen Sitzungen und bilateralen Gesprächen vorbereitet, die zusätzlich zu den formellen Treffen und noch häufiger als diese stattfinden.

Unmittelbar nach der gescheiterten Konferenz von Seattle begann eine Diskussion zur institutionellen Reform der WTO. Dabei wurde relativ schnell deutlich, dass die meisten Forderungen der Entwicklungsländer sich nicht auf die grundlegende Änderung, sondern auf die transparentere Anwendung der existierenden Mechanismen richten. So bestand Einigkeit, am Konsensprinzip festzuhalten, und es nicht durch regelmäßige Abstimmung oder gar die Verlagerung von Entscheidungen in ein „Exekutivkomitee" oder andere Strukturen zu ersetzen, in denen nicht alle WTO-Mitglieder vertreten wären. Vorschläge in dieser Richtung kamen von einigen Industrieländern.

Durch die Selbstorganisation der Entwicklungsländer in Verhandlungsgruppen hat sich das Transparenzproblem informell etwas entschärft. Zu den Green Rooms werden in der Regel Vertreter aller Gruppen eingeladen, die dann idealerweise ihren Gruppen berichten. Auf der anderen Seite wird die Herausbildung einer neuen informellen „Führungsgruppe" der WTO-Mitglieder, der sogenannten „G6" (EU, USA, Japan, Australien, Brasilien und Indien) mit gemischteren Gefühlen gesehen. Zwar werden wichtige Treffen dieser Gruppe angekündigt (häufig auch als G4 ohne Japan und Australien), Brasilien und Indien berichten ihren Gruppen aber anscheinend nicht sehr intensiv, nicht zuletzt weil zwischen den Verhandlungsparteien ausdrücklich Vertraulichkeit vereinbart ist.

5.3 Transparenz der WTO und die Rolle der NRO

Die informellen und intransparenten Verfahren, die die WTO vom alten GATT übernommen hat, beschränken nicht nur die Mitsprache kleinerer Entwicklungsländer, sondern auch die Informations- und noch mehr die Konsultationsmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Gruppen und Organisationen. Vertreter der Privatwirtschaft und ihrer Verbände hatten und haben dabei durch informelle Kontakte sehr viel besseren Zugang zu Dokumenten und Diskussionsprozessen als Nichtregierungsorganisationen, die Gemeininteressen wie Umweltschutz, Entwicklung und Soziales vertreten. In der Uruguay-Runde waren, gerade in der Delegation der USA, Personen mit Verhandlungen in Sektoren betraut, die für die Unternehmen, für die sie zuvor gearbeitet hatten, von besonderer Bedeutung sind. So war der US-Verhandlungsführer für Dienstleistungen zuvor für den Finanzkonzern American Express tätig und der für Landwirtschaft für den weltgrößten Agrarhandelskonzern Cargill. Diese Personen kehrten nach Abschluss der Verhandlungen wieder zu ihren alten Arbeitgebern zurück. Durch solche informellen Kanäle haben Privatunternehmen einen bedeutenden Einfluss auf die Gestaltung und Auslegung der WTO-Abkommen. Organisationen, die Allgemeininteressen vertreten, verfügen über keine auch nur annähernd vergleichbaren Zugänge. Sie sind darauf angewiesen, die Verhandlungen „von außen" zu beobachten und so weit wie möglich zu beeinflussen.

Die Mindestvoraussetzung hierfür ist die Information über die aktuellen Vorgänge in der WTO. Seit der Gründung 1995 gab es in diesem Bereich gewisse Fortschritte. Das Sekretariat veranstaltet in regelmäßigen Abständen Briefings für interessierte Organisationen in Genf, wo zumindest eingeschränkt über aktuelle Entwicklungen berichtet wird. Darüber hinaus haben Symposien zu Themen wie Entwicklung und Umwelt stattgefunden, auf denen einige zivilgesellschaftliche Gruppen die Möglichkeit hatten, ihre Anliegen mit WTO-Mitgliedern zu diskutieren. Die von den Mitgliedern in die offiziellen Gremiensitzungen eingebrachten Papiere werden zeitnah auf der Internetseite der WTO zugänglich gemacht. Dagegen werden die Protokolle der Treffen und Hintergrunddokumente des Sekretariats drei Monate lang unter Verschluss gehalten und nur dann veröffentlicht, wenn kein Mitglied Widerspruch erhebt. Zu informellen „non-papers" und den Ergebnissen informeller Beratungen gibt es keinen direkten Zugang. Allerdings stellt sich auch irgendwann die Frage, wer unter den NRO eine noch größere Informationsmenge verarbeiten und bewerten soll. Trösten mag da, dass auch die allermeisten Regierungen vor dem gleichen Problem stehen.

Auf nationaler Ebene gibt es, nicht nur in Entwicklungsländern, oft noch sehr viel größere Defizite in der Transparenz der handelspolitischen Entscheidungsprozesse. Gerade in der EU, in der die Kompetenzen bei der Kommission liegen, die Mitgliedsländer aber mehrheitlich zustimmen müssen, ist es außerordentlich schwierig, den „richtigen" Gesprächspartner zu finden. Diskussionspapiere und Stellungnahmen, die Rückschlüsse auf von der EU geplante Initiativen zulassen, sind eher zufällig und auf informellen Kanälen zugänglich. Daran haben auch die seit Anfang 2000 stattfindenden Dialoge der Generaldirektion Handel mit der „Zivilgesellschaft", an denen sich auch die Wirtschaft beteiligt, nichts Grundlegendes geändert.

Die nationalen Parlamente sind oftmals noch weniger über die Aktivitäten der Regierungen in der WTO informiert als interessierte NRO. Selbst die zuständigen Ausschüsse werden nicht immer zeitnah und regelmäßig unterrichtet. Die Ergebnisse der Uruguay-Runde wurden etwa vom Deutschen Bundestag nach nur kurzer Debatte und fast einstimmig ratifiziert. Und wenn die Volksvertreter im Deutschen Bundestag, wie im Vorfeld von Cancún geschehen, einen Beschluss fassen, der in weiten Teilen der Politik des federführenden Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit nicht entspricht, so wird dies einfach ignoriert. Die Forderung des Parlaments, die Verhandlungen zu neuen Themen so lange zurück zu stellen, bis substanzielle Ergebnisse in den für Entwicklungsländer wichtigen Fragen erzielt wurden, wurde von dem verantwortlichen Wirtschaftsministerium in Cancún weder umgesetzt, noch wurde überhaupt nur positiv darauf Bezug genommen. Der Bundestagsbeschluss spielte bei den Entscheidungen und Verhandlungsstrategien der politischen und administrativen Leitung der deutschen Delegation in Cancún keine oder zumindest keine merkliche Rolle.

6. Der Stillstand der Runde - entwicklungspolitische Perspektiven

Der bisherige Verlauf der Doha-Runde ist aus entwicklungspolitischer Sicht insgesamt kritisch zu bewerten. Begonnen hatte sie im zweiten Anlauf mit einem Mandat, das weitgehend den Interessen der Industrieländer entsprach, aber angeblich eine Entwicklungsrunde darstellen sollte. Um diesem Anspruch wenigstens im Ansatz gerecht zu werden, hätten die folgenden Punkte im Mittelpunkt stehen müssen:

Die Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer hätte grundlegend um- und ausgebaut werden müssen. Handelsmaßnahmen, auch Zölle, die transparent entwicklungspolitischen Zielen, wie der Unterstützung neuer Sektoren oder dem Schutz armer Produzentengruppen dienen, müssten zugelassen werden. Wäre dieses Prinzip einmal anerkannt, hätte ein ernsthafter Dialog über die richtige Balance zwischen politischem Gestaltungsspielraum und wirtschaftspolitischer Stabilität beginnen können.

Der effektive Abbau aller handelsverzerrenden Agrarsubventionen in den Industriestaaten innerhalb eines überschaubaren Zeitraums wäre ein zweites wichtiges Element. Dies betrifft insbesondere Agrarexportsubventionen einschließlich staatlich verbilligter Kredite und kommerziell motivierter Nahrungsmittelhilfe. Die internen Subventionsprogramme der Industrieländer müssen auf nicht-handelsbezogene Anliegen, wie die Entwicklung ländlicher Räume und die Erhaltung von Kulturlandschaften, zugeschnitten werden. Deshalb bedarf es einer Klarstellung und Überprüfung der „green-box"-Kriterien, um der Praxis der Industrieländer zu begegnen, die unterschiedlichen Boxen als Verschiebebahnhof für Subventionen zu nutzen.

Vor allem ist ein ausreichender Spielraum für Entwicklungsländer zum Schutz der kleinbäuerlichen Landwirtschaft aus der Perspektive der Armutsbekämpfung und Ernährungssicherung wichtiger als die Frage des Zugangs zu den Märkten der Industrieländer.

Die Überprüfung des GATS, vor allem mit Blick auf seine entwicklungspolitischen Implikationen, wäre von hoher Bedeutung, zumal das GATS de facto auch ein Investitionsabkommen ist. Für ein nachhaltiges Investitionsregime sind die Freihandelsregeln der WTO aber nicht angemessen. Daher sollte sich die WTO auf die tatsächlich grenzüberschreitend erbrachten Dienstleistungen beschränken. „Kommerzielle Präsenz", also Direktinvestitionen gerade in Sektoren wie Bildung Gesundheit und Wasserversorgung sowie „grenzüberschreitender Verkehr natürlicher Personen" müssen umfassender geregelt werden, als dies im Rahmen der WTO möglich ist.

Eine grundlegende Überprüfung des TRIPS-Abkommen wäre dringend erforderlich, da der Schutz geistiger Eigentumsrechte, und dem stimmen auch viele liberale Ökonomen zu, in Handelsverträgen eigentlich nichts zu suchen hat. Daher ist

zumindest eine starke Flexibilisierung der bestehenden Regeln geboten.

Der Vorrang multilateraler Umweltabkommen (MEAs) und menschenrechtlicher Verpflichtungen vor Handelsregeln wäre aus entwicklungspolitischer Sicht grundlegend. Wichtig hierfür ist, das Vorsorgeprinzip zu beachten und es zuzulassen, dass Güter anhand ihrer Produktionsmethoden differenziert werden können. Letzteres muss dadurch gerechtfertigt sein, dass durch die Handelsbeschränkungen Ziele und Regeln von internationalen Umwelt- und Menschenrechtsabkommen befördert werden. Damit würde anerkannt, dass internationaler Handel und Wirtschaftswachstum kein Selbstzweck sind, sondern letztlich der menschlichen Entwicklung dienen sollen.

Ein entsprechendes Verhandlungsmandat war für die Doha-Runde zu keinem Zeitpunkt realistisch. Die Entwicklungsländer konnten allerdings zumindest in den Bereichen Sonder- und Vorzugsbehandlung sowie Landwirtschaft einige nützliche Ansatzpunkte unterbringen. Der Umwelt- und Sozialagenda der Industriestaaten standen sie dagegen ablehnend gegenüber, gerade im Sozialbereich konnten sie keine konstruktiven Alternativen bieten. Insgesamt war das Doha-Mandat durch die Liberalisierungsagenda von USA und EU geprägt, die einen starken Zollabbau, die Vertiefung und Erweiterung der Liberalisierungsregeln des GATS und vor allem der Ausweitung der WTO-Regeln auf die Singapur-Themen zum Ziel hatten. Nach Doha konnte man also einen stark an der Industrieländeragenda ausgerichteten Verhandlungsprozess und letztlich ein dazu passendes Abkommen befürchten.

Der weitere Verhandlungsverlauf stellt sich aber etwas differenzierter dar, der Prozess entwickelte eine deutlich andere Dynamik als in den vorangegangenen Runden des GATT. Den Entwicklungsländern gelang es, eine aktive Rolle zu spielen. Entscheidend ist dabei die koordinierte Zusammenarbeit in unterschiedlichen Koalitionen. Der größte Erfolg, der ihnen dadurch bislang beschieden war, war allerdings ein defensiver. Drei der vier Singapur-Themen wurden nach dem Kollaps der Verhandlungen in Cancún von der Verhandlungsagenda genommen. Daneben gelang es in Hongkong, wenn auch weniger spektakulär, Mindestvorgaben für die Liberalisierung in den GATS-Verhandlungen und einen „Notwendigkeitstest" für die Regulierung von Dienstleistungssektoren zu verhindern.

In den Agrarverhandlungen erreichten die Entwicklungsländer, dass die EU schon vor Abschluss der Verhandlungen ein Enddatum für ihre Exportsubventionen zusagen musste. Womöglich noch bedeutender ist es, dass Ernährungssicherheit und ländliche Entwicklung ausdrücklich anerkannt wurden und in den Regeln der WTO berücksichtigt werden sollen. Konkret schlägt sich dies in den Agrarverhandlungen in den Konzepten der speziellen Produkte und des speziellen Schutzmechanismus nieder, die zumindest grundsätzlich von allen WTO-Mitgliedern akzeptiert werden. Schließlich wird auch mit Blick auf den Subventions- und Zollabbau in Industriestaaten in einem Ausmaß gesprochen, das zu Beginn der Verhandlungen wenige für realistisch gehalten hatten.

Den Entwicklungsländern ist es also im Agrarbereich durchaus gelungen, eigene Akzente zu setzen. Entgeht ihnen mit dem Abbruch der Verhandlungen nun eine echte Chance, das Welthandelssystem in ihrem Sinne zu reformieren? Sollten sie daher auf eine möglichst rasche Wiederaufnahme und den Abschluss der Verhandlungen drängen und gegebenenfalls weitere Kompromisse eingehen? Die Antwort auf diese Fragen ist eindeutig: ein Abschluss zu den derzeitigen Bedingungen wäre für die Entwicklungsländer insgesamt, vor allem aber für Länder, die im Agrarbereich weniger an Exportinteressen als am Schutz ihrer Kleinbauern interessiert sein müssen, ein schlechter Deal.

In den Agrarverhandlungen ist es sehr unwahrscheinlich, dass sich Regeln zu speziellen Produkten und einem speziel-

len Schutzmechanismus durchsetzen lassen, die von Marktöffnung bedrohte Kleinbauern effektiv schützen. Auch steht kein wirklicher Abbau der handelsverzerrenden Agrarsubventionen der Industrieländer auf der Verhandlungsagenda. Bestenfalls könnte das derzeitige, relativ niedrige, Niveau als neue Obergrenze fest gelegt werden. Schwerer noch wiegt, dass die Kriterien für die erlaubten green-box Subventionen wohl weitgehend unverändert bleiben würden, obwohl die handelsverzerrende Wirkung einiger erlaubter Maßnahmen wie Investitionsbeihilfen und Direktzahlungen an Agrarfabriken offensichtlich sind. Die grundlegenden Probleme des Weltagrarhandels und des bestehenden Agrarabkommens würden also nur ansatzweise verringert. Vielen Entwicklungsländern droht also die weitere Öffnung ihrer Märkte, wobei die Reichweite der Schutzinstrumente für ihre Kleinbauern ungewiss bleibt und das Dumping der Industrieländer fortgesetzt wird.

Am härtesten getroffen würde die Mehrzahl der Entwicklungsländer zweifellos durch einen Abschluss der NAMA-Verhandlungen zum derzeitigen Stand. Die angewandten Zölle auf viele Waren müssten gesenkt werden, das Gespenst der De-Industrialisierung stände vor der Tür. Dazu würden auch langfristig alle Entwicklungsstrategien verbaut, die auf den zeitweisen Schutz neuer Sektoren vor konkurrenzfähigen Importen setzen. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, war dies ein zentraler Bestandteil in den Strategien der heute industrialisierten oder sich relativ erfolgreich entwickelnden Länder. Eine Runde, die „Nachzüglern" diesen Weg verbauen würde, wäre das Gegenteil einer Entwicklungsrunde.

Das verweist auf das grundsätzliche Problem der aktuellen Welthandelspolitik. Sie zielt nach wie vor fast ausschließlich auf weitere Liberalisierung, was den wirtschaftspolitischen Spielraum der Regierungen für eine nationale Wirtschaftspolitik, die auf Umwelt und Entwicklung zielt, bis zur Handlungsunfähigkeit einschränkt. Und in der WTO ist kein Rückwärtsgang eingebaut. Die Verhandlungsprozesse streben ständig gen Liberalisierung und Deregulierung, eine Rückkehr zur Regulierung im Interesse entwicklungspolitischer Ziele ist nicht vorgesehen und viele umweltpolitische Maßnahmen werden zumindest stark behindert. Die Nationalstaaten berauben sich ihrer politischen Gestaltungsmöglichkeiten, was wiederum bedenkliche Rückwirkungen auf demokratische Entscheidungsprozesse zur Folge hat. Besonders deutlich wird dies sicherlich im Falle von Global Europe, der neuen EU-Außenhandelsstrategie, die explizit darauf abzielt, Unternehmen (und hier gerade auch nicht-europäische) an den europäischen Gesetzgebungsverfahren formell zu beteiligen.

Die neue EU-Handelsstrategie verweist auch darauf, dass die WTO nur eine handelspolitische Stellschraube unter mehreren ist. Zunehmend wichtiger werden bilaterale und regionale Handelsverträge. Ein Stillstand in den WTO-Verhandlungen bedeutet noch keinen Stillstand in der globalen Handelspolitik. Beispielsweise hat die EU bereits im April 2007 Anlauf genommen zu neuen bilateralen Verträgen mit Indien, Südkorea, Ländern der Assoziation Südostasiatischer Nationen (ASEAN) sowie Verhandlungen für Assozierungsabkommen mit den Andenstaaten und Zentralamerika beschlossen. Die Verhandlungen zu Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements, EPAs mit den AKP-Ländern, den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten laufen, wenn auch mit erheblichen Problemen belastet, weiter. Die Gespräche über Freihandelsabkommen mit dem Mercosur stocken zwar, könnten aber auch in absehbarer Zeit wieder Fahrt aufnehmen. Der Zeitpunkt, zu dem Gespräche mit China aufgenommen werden, ist vermutlich nicht mehr allzu fern.

Diese Entwicklung war vorhersehbar. Bereits unmittelbar nachdem die WTO-Ministerkonferenz in Cancún am Widerstand der Entwicklungsländer gegen die Verhandlung der neuen Themen gescheitert war, drohten sowohl die USA als auch

die EU, nun verstärkt auf der bilateralen Ebene vorzugehen. Dabei erweckten sie bei vielen Beobachtern den Eindruck, als ob die Entwicklungsländer eine Wahl hätten, entweder auf der multilateralen Ebene der WTO oder in bilateralen Verhandlungsprozessen auf die Interessen der Großen einzugehen.

In der Realität gibt es diese Wahlmöglichkeit für die meisten Entwicklungsländer nicht. Vielmehr ist zu beobachten, dass beide Wege, der multilaterale wie der bilaterale, sich gegenseitig verstärken. Bilaterale Verhandlungen zielen notwendig immer über das Maß an Liberalisierung hinaus, das in der WTO bereits festgeschrieben ist. Das macht aus der Logik einer permanenten Liberalisierung auch durchaus Sinn: hinter den Status in der WTO „zurückzufallen", wäre nicht WTO-konform, diesen Status noch einmal zu vereinbaren, in der Freihandelslogik offensichtlich unsinnig. Von daher sind bilaterale Freihandelsabkommen immer WTOplus. Viele WTOplus-Abkommen dezimieren logischerweise die Zahl derjenigen, die sich dagegen wenden, entsprechende Vereinbarungen zu verallgemeinern und auf der multilateralen Ebene in der WTO zu verankern. Gleichzeitig bilden die multilateralen Vereinbarungen in der WTO aber den Sockel und damit den Ausgangspunkt für bilaterale Verhandlungen. Insofern schieben diese beiden Ebenen sich quasi gegenseitig an.

Mit Blick auf einen gerechten Welthandel ist die Frage, ob die multilaterale WTO oder bilaterale Freihandelsabkommen ein günstigeres Forum darstellen, somit von nachrangiger Bedeutung. Das eigentliche Problem liegt in einer neoliberalen Handelspolitik, die die politische Gestaltungsmacht des Staates tendenziell aufzugeben droht und allzu schnell geneigt ist, umwelt- und entwicklungspolitisch sinnvolle Maßnahmen als Handelshemmnis zu interpretieren und in der Folge zu eliminieren.

Genau diese Tendenz gilt es zu überwinden, so dass internationale Handelspolitik zu einem Instrument für globale Gerechtigkeit wird, das insbesondere den Armen zu ihrem Recht verhilft. Soll die WTO hierbei eine konstruktive Rolle spielen, muss die „Auszeit" in der Doha-Runde zu einer grundlegenden Neuorientierung der multilateralen Handelsregeln genutzt werden. Ohne einen erheblich verstärkten Druck durch die Zivilgesellschaft wird dies jedoch kaum der Fall sein.

7. Glossar

AoA	Agreement on Agriculture, Agarabkommen (ein Unterabkommen des GATT)
Doha-Runde	laufende Verhandlungsrunde in der WTO, seit 2001
DSU	Dispute Settlement Understanding, Streitschlichtungsverfahren
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade, Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GATS	General Agreement on Trade in Services, Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen
General Council	Allgemeiner Rat der WTO (höchstes Entscheidungsgremium zwischen den Ministerkonferenzen)
Green-Room-Sitzungen	geheime und geschlossene Verhandlungen ausgewählter WTO-Mitglieder
Juli-Paket	Beschlusspaket der WTO-Mitglieder vom Juli 2004
LDC	Least Developed Countries, am wenigsten entwickelte Länder
MEAs	Multilateral Environmental Agreements, Multilaterale Umweltabkommen
NAMA	Non-Agricultural Market Access, nicht-landwirtschaftlicher Marktzugang (Liberalisierung des Handels mit Industriegütern einschließlich Produkten aus Forstwirtschaft und Fischerei)
Neue Themen	Singapur Issues
Schweizer Formel	Formel zur Zollreduktion bei den NAMA-Verhandlungen
Singapur Issues	Verhandlungen über die Liberalisierung von Investitionsregeln, des Wettbewerbsrechts, der Regeln für das öffentliche Beschaffungswesen und administrativen Handelserleichterungen
TRIPS	Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights, Abkommen über handelsbezogene Aspekte von Rechten an geistigem Eigentum
Uruguay-Runde	GATT-Verhandlungen, die zur Gründung der WTO führten, 1986 - 2004
WTO	World Trade Organisation, Welthandelsorganisation

Kontakt: Forum Umwelt & Entwicklung
Am Michaelshof 8-10 · 53177 Bonn
Tel.: 02 28 - 35 97 04 · Fax: 02 28 - 92 39 93 56
E-Mail: info@forumue.de · www.forumue.de

Evangelischer Entwicklungsdienst - EED
Ulrich-von-Hassell-Str. 76 · 53123 Bonn
Tel.: +49-(0)228-8101-0 · Fax: +49-(0)228-8101-160
E-Mail: eed@eed.de · www.eed.de · www.eed.de/welthandel