

Doha bleibt der Königsweg

Aber die WTO-Einigung in Bali ist ein erster wichtiger Impuls

Claudia Schmucker | Bei den Verhandlungen in Bali Ende 2013 wurde endlich ein Schritt in die richtige Richtung getan: Erstmals konnte man sich auf ein Paket einigen, das die Bereiche Handelserleichterungen, ausgewählte Agrarthemen und entwicklungspolitische Vereinbarungen umfasst. Kann damit die Doha-Runde vor dem Scheitern bewahrt werden?

Es ist das erste multilaterale Abkommen seit Gründung der Welthandelsorganisation (WTO): das so genannte Bali-Paket. Darauf hatten sich die WTO-Mitglieder nach zähen Verhandlungen Anfang Dezember 2013 auf Bali geeinigt. Die Kommentare fallen sehr unterschiedlich aus. Sie reichen von euphorisch: „Zum ersten Mal in der Geschichte hat die WTO wirklich geliefert“ (WTO-Generaldirektor Roberto Azevêdo), „Wir haben die WTO gerettet“ (EU-Handelskommissar Karel de Gucht) und „Dies ist eine historische Entscheidung“ (der indische Handelsminister Anand Sharma) bis enttäuscht: „Unverbindliche Versprechen für Entwicklungsländer“ (Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen) und „Das Bali-Paket wird kaum einen Unterschied für die armen Länder machen“ (Oxfam).

Wie ist das Abkommen zu bewerten? Das Bali-Paket ist kein Abschluss der Doha-Runde, die im November 2001 ins Leben gerufen wurde. Die

WTO-Mitglieder hatten sich Ende 2011 nach langem Verhandlungsstillstand darauf geeinigt, einige Teilbereiche, die vor allem für Entwicklungsländer wichtig waren, aus der Runde herauszunehmen und weiter zu verhandeln. Auf diese Weise sollte die Doha-Runde vor dem Scheitern bewahrt werden.

Den Handel erleichtern

Im Zentrum des Bali-Pakets steht das Abkommen über Handelserleichterungen. Es zielt darauf ab, bürokratische Hindernisse beim Import, Export sowie beim Transit von Waren abzubauen und Verfahren und Standards zu harmonisieren. Durch die Vereinfachung der Zollabwicklung sollen Kosten gespart und die Effizienz und Transparenz im Handel gesteigert werden. Das Abkommen umfasst eine breite Palette an Themen: Vorschriften zur Verbesserung der Transparenz, Möglichkeiten der elektronischen Zahlung von anfallenden Zöl-

len, Steuern, Gebühren und Abgaben, die Zusammenarbeit von Grenzbehörden sowie die Errichtung von nationalen Expertenkomitees.

Auch wenn Handelserleichterungen auf Bali vor allem als Thema der Industrieländer gesehen wurden, soll es allen WTO-Mitgliedern und insbesondere den Entwicklungsländern zugutekommen. Gerade hier dauert die Zollabfertigung sehr lange und ist durch ineffiziente Verfahren anfällig für Korruption. Eine Studie der OECD¹ geht davon aus, dass eine umfassende Einführung aller Maßnahmen zur Handelserleichterung die gesamten Kosten des Handels um 10 Prozent in den Industrieländern und bis zu 15,5 Prozent in den Entwicklungsländern senken könnte. Die Verringerung der globalen Handelskosten um 1 Prozent würde zu einem Anstieg des weltweiten Einkommens von mehr als 40 Milliarden Dollar führen. Die neuen Standards betreffen vor allem Entwicklungsländer, die daher auch zu großen Teilen von der Umsetzung profitieren. Gleichzeitig wird ihnen finanzielle und technische Hilfe gewährt; die EU hat hierfür bereits 400 Millionen Euro in den nächsten fünf Jahren zugesagt.

Knackpunkt Landwirtschaft

Fast wäre eine weitere WTO-Ministerkonferenz an einem Agrarkonflikt zwischen Industrie- und Entwicklungsländern – aber auch zwischen den Entwicklungsländern selbst – gescheitert. Bereits 2008 standen die WTO-Mitglieder kurz vor einer Einigung über wesentliche Fragen des

Marktzugangs; die Verhandlungen wurden jedoch aufgrund der unversöhnlichen Haltung Indiens und der USA über die Ausgestaltung eines speziellen Schutzmechanismus für Landwirte in Entwicklungsländern ergebnislos abgebrochen.

Diesmal ging es um die Nahrungsmittelsicherheit. Die indische Regierung hatte im August 2013 – im Vorfeld der für das Frühjahr 2014 geplanten Wahlen – ein Food Safety-Programm ins Leben gerufen, das vorsieht, Agrargüter zu subventionierten Preisen aufzukaufen, um für die arme Bevölkerung die Versorgung mit Nahrungsmitteln zu sichern. Dieses Programm verstößt aufgrund seines Ausmaßes gegen WTO-Regeln, die eine Subventionsgrenze von 10 Prozent der gesamten Agrarproduktion vorsehen.

Indien und weitere Entwicklungsländer der G-33-Koalition bestanden darauf, diese Programme dauerhaft von WTO-Regeln auszunehmen. Nahrungsmittelsicherheit als solche wurde von den WTO-Mitgliedern nicht in Frage gestellt. Die Zustimmung der WTO-Mitglieder hätte jedoch bedeutet, dass einzelne Entwicklungsländer eine Blanko-Ausnahme für die Subventionen ihrer Landwirte erhalten hätten – mit der drohenden Gefahr von derart subventionierten Exporten in benachbarte Entwicklungsländer. Neben den USA lehnten daher vor allem die Nachbarländer Indiens – Pakistan und Thailand – diese indische

**Nahrungsmittelsicherheit
muss WTO-konform
geregelt werden**

¹ OECD: Trade Facilitation agreement would add billions to global economy: <http://www.oecd.org/trade/trade-facilitation-agreement-would-add-billions-to-global-economy-says-oecd.htm>

Forderung ab, da sie eine Überflutung ihrer Märkte mit billigen Agrarprodukten aus Indien befürchteten.

Die Ergebnisse von Bali im Bereich der Landwirtschaft sind mager. Grundsätzlich ist es ein Erfolg, dass der Agrarkonflikt nicht – wie so oft – das gesamte Abkommen zum Scheitern gebracht hat.

Absichtserklärungen reichen nicht, man braucht Entscheidungen

Das Abschlussdokument sieht nun vor, dass die WTO-Mitglieder in den nächsten vier Jahren eine dauerhafte Lösung für Programme zur Nahrungsmittelsicherheit finden müssen; bis mindestens 2017 gilt eine so genannte „Friedensklausel“ für bestehende Hilfsprogramme.

In weiteren Punkten „bekräftigten“ die Staaten erneut das Ziel, im Rahmen der Doha-Verhandlungen Maßnahmen beim Exportwettbewerb abzubauen, darunter auch Exportsubventionen. Daneben „bestätigten“ die WTO-Mitglieder, dass der Marktzugang für Baumwolle für Entwicklungsländer und die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) von entscheidender Bedeutung sei und daher zügig an diesem Thema weitergearbeitet werden solle. Sowohl der Exportwettbewerb als auch Baumwolle sind zentrale Bereiche für die Entwicklungs- und Schwellenländer, aber auch für die Industrieländer. Das Bali-Paket enthält zwar Absichtserklärungen; hier müssen jedoch zügig konkrete Entscheidungen getroffen werden.

Vage Ergebnisse

Zuletzt wurden entwicklungspolitische Themen verhandelt, die vor allem den Entwicklungsländern und den LDCs zugutekommen sollen. Im

Abschlussdokument vom 7. Dezember 2013 wurden dabei vier Aspekte festgehalten:

- Die WTO-Mitglieder „sollen sich bemühen“, die Ursprungsregeln für LDCs zu vereinfachen.
- Alle Industriestaaten und auch Entwicklungsländer, die sich dazu in der Lage sehen, „sollen sich bemühen“, den zoll- und quotenfreien Zugang für mindestens 97 Prozent der Produkte aus LDCs zu verbessern.
- Es wurde ein Verfahren vereinbart, wie die bevorzugte Behandlung von LDCs beim Marktzugang von Dienstleistungen umgesetzt werden kann.
- Es soll ein Überwachungsmechanismus eingeführt werden, der die Regeln über die Vorzugsbehandlung von Entwicklungsländern überprüft und verbessert.

Auch wenn Entwicklungsländer und LDCs von der Bali-Einigung profitieren, sind die Ergebnisse sehr vage. Grundsätzlich sind die WTO-Mitglieder nur angehalten, die Ursprungsregeln zu vereinfachen oder den Marktzugang vollständig für LDCs zu öffnen. Gerade hier wäre es ein wichtiger Schritt gewesen, wenn konkrete Maßnahmen zur Umsetzung beschlossen worden wären und sich andere Mitglieder der EU angenähert hätten, die bereits umfassenden zoll- und quotenfreien Marktzugang für LDCs gewährt („Everything But Arms-Initiative“).

Das Paket, das auf Bali entschieden wurde, ist deutlich weniger ambitioniert als das, was sich die WTO-Mitglieder 2001 in Doha zum Ziel gesetzt hatten. Die Bedeutung liegt – abgesehen von dem Abkommen über

Handelserleichterungen – daher vor allem in der Symbolik: Zum ersten Mal nach 18 Jahren haben es die WTO-Mitglieder geschafft, sich auf ein multilaterales Abkommen zu einigen. Bis zu dem Zeitpunkt war es mehr oder weniger Konsens, Doha als gescheitert zu betrachten. Der Fokus lag auf den Freihandelsabkommen in Asien (TPP, ASEAN plus) und der transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP). Mit Bali hat sich die Doha-Runde und damit die WTO zurückgemeldet. Daneben wurden auf Bali auch reale Vorteile für die Entwicklungsländer vereinbart (vor allem bei Handelserleichterungen). Doch ist noch offen, welchen konkreten Verpflichtungsgrad Schwellenländer bis zum Sommer 2014 eingehen werden.

Nur ein Anfang

Bali ist nicht das Ende, sondern der Anfang, wie WTO-Generaldirektor Roberto Azevêdo betonte. Das endgültige Ziel muss der erfolgreiche Abschluss der Doha-Runde bleiben. Die WTO-Mitglieder legten in der Abschlusserklärung von Bali fest, dass in den nächsten zwölf Monaten ein klar definiertes Arbeitsprogramm für den Abschluss der Runde erarbeitet werden soll. Eine Einigung ist umso wichtiger, als sich der internationale Handel mittlerweile durch globale Lieferketten auszeichnet, die keine regionalen, sondern multilaterale Lösungen brauchen. TTIP und TPP können daher nur zweitbeste Lösungen sein.

Zusätzlich ist für die EU und Deutschland vor allem der Marktzugang für Industriegüter und Dienstleistungen der schnell wachsenden Schwellenländer interessant. Hier ist

noch nicht klar, wie sich laufende Verhandlungen von Freihandelsabkommen mit Mercosur-Staaten (u.a. Brasilien) und Indien entwickeln. Mit wichtigen Schwellenländern wie Russland und China sind Verhandlungen zu Freihandelsabkommen kurzfristig nicht wahrscheinlich, sodass eine weitere Liberalisierung nur multilateral erfolgen kann.

Dies wird voraussichtlich in kleinen Schritten erfolgen. Im vergangenen Jahr begannen

EU und USA bereits Verhandlungen mit mehr als 20 Ländern über ein plurilaterales

Dienstleistungsabkommen. Und im Januar 2014 wurde in Davos eine neue Initiative für den Abbau von Handelshemmnissen für Umweltgüter angekündigt, an der sich neben USA und EU auch China beteiligt.

Doha muss nun möglichst zügig abgeschlossen werden, damit sich die WTO auch neuen Themen zuwenden kann. Dazu gehören unter anderem Investitionen, Wettbewerb sowie Energie und Rohstoffe. Schafft es die WTO nicht, ihre Regeln auf diese Gebiete auszudehnen, läuft sie tatsächlich Gefahr, irrelevant zu werden. Bali hat Doha einen kräftigen Impuls gegeben, und dieser muss nun genutzt werden.

Ziel bleibt der erfolgreiche Abschluss der Doha-Runde



Dr. Claudia Schmucker leitet das Programm Globalisierung und Weltwirtschaft im Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP).