

Erfolgreich gescheitert

Die WTO-Agrarverhandlungen und das Scheitern der Ministerkonferenz in Cancún

von Tobias Reichert

Die Ministerkonferenz der WTO in Cancún gilt als gescheitert. Statt der vereinbarten „Entwicklungsrunde“, auf der es vor allem um die Belange der Entwicklungsländer gehen sollte, haben die USA und die Europäische Union Themen auf die Agenda setzen wollen, die ausschließlich ihren Handelsinteressen entgegenkommen. Erstmals in der Geschichte der WTO-Verhandlungen haben die Entwicklungsländer sich gegen diese Bevormundung erfolgreich gewehrt. Noch aber ist offen, ob die neu entstandenen Allianzen von Dauer sind und dem Druck der EU und der USA standhalten können. Offen ist auch, wie es mit der WTO, vor allem im Agrarbereich, weitergehen soll. Wird es nach Cancún verstärkt nur noch bilaterale und regionale Abkommen geben?

Die Agrarverhandlungen in der WTO waren auch nach der Ministerkonferenz von Doha, auf der eine neue umfassende Verhandlungsrunde beschlossen worden war, weitgehend blockiert. Die vereinbarte „Entwicklungsrunde“ kam nicht über allgemeine Erklärungen zu wünschenswerten Entwicklungen hinaus. Die Mitgliedsstaaten beharrten praktisch unverändert auf ihren seit dem Beginn der Verhandlungen im Jahr 2000 eingenommenen Positionen. Entsprechend war der Versuch des Ausschussvorsitzenden für die Agrarverhandlungen, Stuart Harbinson, zum ursprünglich vereinbarten Termin im März 2003 einen konsensfähigen Reformvorschlag für das Agrarabkommen vorzulegen, zum Scheitern verurteilt. Damit war für einige Monate unklar, auf welcher Grundlage weitere Diskussionen stattfinden sollten.

Ein Kompromissvorschlag der EU und USA ...

Bewegung kam erst in die Verhandlungen, als die EU im Rahmen der Halbzeitbilanz (Mid-Term-Review) ihrer Agrarpolitik die weitere Entkopplung der Subventionen von der Produktion beschlossen hatte. Im WTO-Kontext bedeutet dies die Umschichtung von den umstrittenen „Blue-box“- zu „Green-box“-Subventionen, die in unbegrenzter Höhe zulässig sind. Dieser Schritt ermöglichte es der EU und den USA, im August einen gemeinsamen Vorschlag über Eckpunkte für die Neugestaltung des WTO-Agrarabkommens vorzulegen. Die exakte Be-

wertung des Vorschlags fällt schwer, da weder für den Zoll noch für den Subventionsabbau Zahlen oder Fristen genannt wurden.

Doch erwartungsgemäß sind die vorgeschlagenen strukturellen Elemente sehr genau auf die Bedürfnisse dieser Länder zugeschnitten, wobei sie insbesondere den Interessen der EU entgegenkommen. Sie könnte die darin enthaltenen Verpflichtungen wahrscheinlich dadurch erfüllen, dass sie die Beschlüsse der „Mid-Term-Review“ umsetzt. Dagegen wären die USA dazu gezwungen, ihre gerade erst veränderte Agrarpolitik erneut umzustellen. Allerdings bliebe ihnen noch ausreichend Spielraum, um insbesondere die exportorientierte Landwirtschaft weiter zu stützen. Darüber hinaus sieht der gemeinsame Vorschlag eine weitgehende Marktöffnung auch in Entwicklungs- und Schwellenländern vor, die von den USA als lukrative Absatzmärkte angesehen werden. Zu der Forderung von praktisch allen Entwicklungsländern, die Exportsubventionen abzuschaffen, machten EU und USA nur einen wenig überzeugenden Kompromissvorschlag: Exportsubventionen (und handelsverzerrende Exportkredite) sollten zunächst für eine nicht definierte Liste von Produkten abgeschafft werden, die von „speziellem“ Interesse für Entwicklungsländer sind. Für die anderen Produkte sollten die Exportsubventionen nur reduziert werden, ohne dass ein Termin für das Auslaufen festgelegt würde. Unklar ist dabei vor allem, welche der Produkte, die derzeit vor allem mit Exportsubventionen gefördert werden (Zu-

cker, Milchpulver, Rindfleisch), *nicht* von Interesse für Entwicklungsländer sind.

... führt zu neuen Allianzen

Das Unerwartete geschah: die Entwicklungsländer ließen sich die Agenda nicht länger von den mächtigen Industriestaaten diktieren, sie schlossen sich zusammen, um ihre Interessen gemeinsam zu vertreten.

So hatte der EU/US-Vorschlag trotz oder wegen all seiner offensichtlichen Schwächen letztlich den positiven Effekt, dass die Entwicklungsländer ihn zum Anlass nahmen, eine klare Alternativposition zu formulieren. Allerdings verzichtet diese ebenfalls auf die Nennung klarer Reduktionsziele und Umsetzungsfristen.

Bemerkenswert ist hier vor allem die so genannte G-20 (später G-20+), eine Gruppe von zunächst 20, später 23 Entwicklungsländern. Sie besteht einerseits aus den Agrarexporturen Lateinamerikas (Argentinien, Brasilien, Chile, Paraguay), andererseits aus den großen, vor allem auf den Binnenmarkt ausgerichteten asiatischen Ländern (China, Indien, Pakistan). Hinzu kommen andere wichtige Agrarexporture (Südafrika, Thailand) und zahlreiche kleinere lateinamerikanische Länder (Bolivien, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Kolumbien, Kuba, Mexiko, Venezuela) und die Philippinen. In Cancún trat Ägypten dieser Gruppe bei. Die Tatsache, dass sich hier die einflussreichsten Entwicklungsländer auf eine gemeinsame Position einigen konnten und ankündigten, gemeinsam zu verhandeln, führte zu beträchtlicher Aufregung bei der EU und den USA.

Im Bereich Marktöffnung fordert die G-20+ eine flexiblere Zollreduktionsformel für Entwicklungsländer und zusätzlich die Einrichtung einer Kategorie von „speziellen Produkten“, für die nur geringe oder gar keine Zollsenkungen vorgesehen werden. Für Industrieländer entsprechen ihre Forderungen weitgehend dem Vorschlag der EU und USA, räumen allerdings etwas weniger Flexibilität zur Beibehaltung hoher Zölle ein und enthalten einen Mechanismus zum Abbau der Zoll eskalation. Die G-20+ fordert die Abschaffung der Exportsubventionen für alle Produkte, wobei dies für Produkte von Interesse für Entwicklungsländer schneller erfolgen soll.

Die deutlichsten Unterschiede zum EU/US-Vorschlag bestehen im Bereich der internen Subventionen: Die G-20+ fordert die Abschaffung der Blue-box und damit, dass die darin enthaltenen Zahlungen zu der zu reduzierenden Amber-box hinzugerechnet werden. Diese sollen nicht wie bisher auf aggregierter sondern auf produktspezifischer Ebene reduziert werden – damit wäre es nicht mehr möglich, einzelne Produkte vom

Subventionsabbau auszunehmen. Darüber hinaus sollen die Subventionen für Produkte, die exportiert werden, besonders stark abgebaut und schließlich eliminiert werden. Für Entwicklungsländer soll die bestehende Flexibilität beibehalten und in einigen Bereichen ausgebaut werden.

Eine Gruppe von 23 Entwicklungsländern um Indonesien, die Dominikanische Republik, Kenia, Nigeria, Uganda und die Türkei fordert ausdrücklich, dass Entwicklungsländer die „speziellen Produkte“ selbst auswählen dürfen, und diese von weiteren Marktöffnungsverpflichtungen völlig ausgenommen werden. Aus der Gruppe der G20+ sind Kuba, Pakistan und die Philippinen auch in dieser Gruppe vertreten.

Kritik kaum beachtet

Die Entwicklungsländer haben ihre Position vor und in Cancún so ausführlich und koordiniert eingebracht wie noch nie vorher. Trotzdem oder deshalb stießen sie auf heftige Ablehnung gerade auch der EU, die die Initiative der G20+ als völlig unproduktiv bezeichnete und immer wieder betonte, wie groß die Interessenunterschiede in dieser Gruppe doch seien. Inwieweit diese Auffassung oder andere Formen von politischem oder diplomatischem Druck den Vorsitzenden des Allgemeinen Rats der WTO in Genf beeindruckte ist nicht bekannt, jedenfalls orientierte sich sein Entwurf für die Ministererklärung in Cancún vor allem am EU/US-Vorschlag. Die Forderungen von G-20+ und anderen Entwicklungsländer tauchten nur am Rande auf.

Offensichtlich konnten die EU und USA sich in den undurchsichtigen, informellen Diskussionen in Cancún noch weiter durchsetzen: Der mexikanische Handelsminister Derbez, der als Gastgeber den Konferenzvorsitz innehatte, übernahm direkt in seinen überarbeiteten Entwurf vor allem die von der EU und den USA für Entwicklungsländer geforderte Zollreduktionsformel, forderte jedoch kaum weitergehenden Subventionsabbau in den Industrieländern.

Entsprechend empört reagierten die verschiedenen Entwicklungsländergruppierungen, während die USA und vor allem die EU sich Mühe geben mussten, ihre Zufriedenheit nicht zu offen zur Schau zu tragen. Dies wurde noch dadurch verstärkt, dass in dem Entwurf der Ministererklärung zudem vorgesehen war, Verhandlungen über drei der umstrittenen „Singapur-Themen“ zu beginnen. Das, obwohl die überwiegende Mehrheit der Entwicklungsländer kategorisch ablehnte, über die neuen Themen administrative Handelserleichterungen, Transparenz bei der öffentlichen Beschaffung und Investorenschutz zu verhandeln (nur die Verhandlungen über Wettbewerbsrecht sollten verschoben werden).

24 Stunden vor Ende der Konferenz sah es also nach einem Durchmarsch der Industrieländer nicht nur bei den Agrarverhandlungen, sondern auch bei den anderen umstrittenen Themen aus.

Unklare Gründe des Scheiterns

Allerdings machten nicht nur die G-20+, sondern auch die Allianz der ärmsten Länder um die Mitglieder der Afrikanischen Gruppe, der am wenigsten entwickelten Länder (LDC) und der AKP-Staaten unmissverständlich und in zum Teil scharfen Worten deutlich, dass sie einer Ministererklärung, die den Vorgaben des von Derbez vorgelegten Entwurfs entspreche, nicht zustimmen würden. Die Verhandlungen gingen also ohne jegliche Annäherung in die heiße Phase.

Der Konferenzvorsitzende Derbez ließ zunächst den Beginn von Verhandlungen über die neuen Themen diskutieren, obwohl viele Mitglieder der G-20+ (so Brasilien, Südafrika und Thailand) angekündigt hatten, dass sie dazu nur bereit wären, wenn es substantielle Zugeständnisse im Agrarbereich gebe – das war offensichtlich nicht der Fall. Andere Entwicklungsländer wie Malaysia, die meisten afrikanischen Länder und Indien wollten die Agenda der WTO dagegen unter keinen Umständen erweitern. Gleichzeitig beharrten die EU und Japan bis zuletzt darauf, Verhandlungen über alle vier Themen zu beginnen. Der letzte Kompromissvorschlag des Vorsitzenden, die zwei Themen Investorenschutz und Wettbewerbsrecht endgültig fallenzulassen und dafür Verhandlungen zu den beiden anderen aufzunehmen, wurde nur von der EU ausdrücklich angenommen. Die Afrikanische Gruppe beharrte genauso auf der Ablehnung aller vier Themen wie Japan und Korea auf dem Beginn von Verhandlungen zum gesamten Katalog.

Daraufhin stellte der Konferenz-Vorsitzende Derbez drei Stunden vor dem offiziellen Konferenzende fest, dass kein Konsens erzielt werden könne und die Konferenz damit gescheitert sei. Die Delegationen wurden von diesem Schritt offensichtlich überrascht, zumal nicht nur von der EU vorher mehrfach angedeutet worden war, dass man mit der Verlängerung der Konferenz um bis zu 24 Stunden rechne.

Es ist unklar, weshalb der Vorsitzende die Konferenz zu diesem Zeitpunkt platzen ließ. Die Spekulationen über die möglichen Gründe reichen von der Vermutung, dass er sich durch die heftige Kritik an seinem Entwurf für die Ministererklärung persönlich beleidigt fühlte und daher kein Interesse mehr an der Fortsetzung der Konferenz hatte, bis zur Theorie, dass die Lobby der US-Großbauern zu große Subventionskürzungen befürchtete und daher darauf drängte, die Ministererklärung zu verhindern.

Liberalisierung geht weiter – auch ohne WTO

Doch die Verhandlungen werden weitergehen, auch unabhängig von der WTO-Konferenz: In der Pressekonferenz nach dem Abschluss der Konferenz beeilte sich der US-Handelsbeauftragte Zoellick zu erklären, dass die USA sich nun auf bilaterale und regionale Handelsabkommen konzentrieren würden, um die Öffnung der Märkte voranzutreiben. Zentral sind hier sicherlich die laufenden Verhandlungen zu einer amerikanischen Freihandelszone (FTAA) – es ist allerdings nicht klar, wie sich das Scheitern der WTO auf diese Verhandlungen auswirkt, zumal fast alle südamerikanischen Länder Mitglied der G-20+ sind, deren Selbstbewusstsein durch die Ereignisse in Cancún gewaltig gewachsen ist. Die Pressekonferenz der Gruppe glich in Teilen einer Siegesfeier: Die Mitglieder sehen die engere Kooperation der Entwicklungsländer als entscheidenden Fortschritt an, um in Zukunft nicht nur schlechte Abkommen zu verhindern, sondern bessere durchzusetzen. Diese Bewertung wird auch von den meisten kleineren Entwicklungsländern geteilt.

Die EU zeigte sich vom Scheitern der Konferenz ehrlich überrascht und enttäuscht: Handelskommissar Lamy machte vor allem die „mittelalterlichen“ Verhandlungs- und Organisationsstrukturen dafür verantwortlich – wichtiger war aber sicher das sture Beharren der EU auf Verhandlungen zu den neuen Themen: Während viele Mitgliedsstaaten hier Flexibilität andeuteten, war vor allem Deutschland erst zu einer Änderung der Position bereit, als es bereits zu spät war. Lamy bezeichnete die europäischen Bauern als die größten Verlierer, da sie für die Umsetzung der schon beschlossenen Agrarreformen substantielle Zugeständnisse der USA beim Subventionsabbau hätten einhandeln können. Die Bauern in Entwicklungsländern hätten dies jedoch mit der weitgehenden Öffnung ihrer Märkte für die nach wie vor hoch subventionierten Exporte der EU und USA bezahlen müssen.

Wie weiter in der WTO?

In und nach Cancún herrschte beträchtliche Ratlosigkeit, wie es mit der in Doha begonnenen Verhandlungsrunde weitergeht. Immerhin war es anders als bei der gescheiterten Konferenz in Seattle gelungen, eine formale Abschlusserklärung zu verabschieden, in der das Scheitern der Konferenz festgestellt wird. Die Verhandlungen sollen mit dem in Doha beschlossenen Programm fortgeführt werden – der nächste vereinbarte Termin ist eine Sitzung des Allgemeinen Rats im Dezember in Genf, auf der das weitere Vorgehen beschlossen werden soll. Laut Abschlusserklärung soll in den weiteren Ver-

handlungen auf den in Cancún und davor erzielten Annäherungen aufgebaut werden – wobei allerdings unklar ist, worin die denn bestehen sollten.

Für den Agrarhandel ist von entscheidender Bedeutung, dass die so genannte „Friedensklausel“ am 31. Dezember 2003 ausläuft. Diese Klausel wurde wegen der etwas absurden Situation eingerichtet, dass die im Agrarabkommen festgelegten Subventionsregeln gegen das Subventionsabkommen der WTO verstoßen (das zum Beispiel Exportsubventionen kategorisch verbietet) und für *alle* Güter – also auch Agrarprodukte – gilt. Die „Friedensklausel“ verhindert, dass gegen Subventionen, die nach dem Agrarabkommen zulässig sind, auf Grundlage des Subventionsabkommens in der WTO geklagt wird und Ausgleichsmaßnahmen (z. B. in Form von zusätzlichen Zöllen gegen subventionierte Exporte) ergriffen werden. Mit ihrem Ende drohen vor allem der EU und den USA eine Serie von Streitfällen vor der WTO, auch wenn sie das Agrarabkommen einhalten. Der Umgang mit diesem Problem wird auf der Sitzung des Allgemeinen Rats – zumindest hinter den Kulissen – eine zentrale Rolle spielen. Die Zeit drängt.

Insgesamt bietet das Scheitern von Cancún große Chancen – und genauso große Risiken. Das neue Selbstbewusstsein der Entwicklungsländer und ihre bessere Zusammenarbeit bietet die Chance, dass sie ihre Anliegen noch besser und koordinierter vortragen. Wenn die führenden Industrieländer dies ernst nehmen und darauf eingehen statt wie bisher zu versuchen, ihre Interessen unter dem Etikett „Entwicklungsrunde“ durchzudrücken, sind die Voraussetzungen für eine tatsächlich an Entwicklungszielen ausgerichtete Welthandelsrunde so groß wie noch nie. Die EU, die sich in der rhetorischen Unterstützung des Multilateralismus von

niemandem übertreffen lässt, hat hier eine besondere Verantwortung.

Die Risiken bestehen darin, dass bilaterale und regionale Handelsabkommen, in denen es für Entwicklungsländer kaum möglich ist ihre Positionen zu koordinieren, weiter an Bedeutung gewinnen. In Einzelverhandlungen haben die Entwicklungsländer dem Druck der „großen Partner“ nur wenig entgegenzusetzen. Die USA übte in und seit Cancún starken Druck auf die Mitglieder der G-20+ aus, mit dem Erfolg, dass El Salvador, Kolumbien und Costa Rica bereits offiziell ihren Rückzug aus der Gruppe erklärt haben und die Position von Peru unklar ist. Andererseits hat sich Indonesien der Gruppe angeschlossen.

Autor

Tobias Reichert arbeitet im Projekt „Handelsprojekt“ im Forum Umwelt und Entwicklung und ab November 2003 als Referent für Handelspolitik beim WWF in Brüssel.



Forum Umwelt und Entwicklung
Am Michaelshof 8–10
53177 Bonn
Telefon: 0228/359704

WWF European Policy Office
Avenue de Tervuren 36
1040 Bruxelles / Belgien
Telefon: 0032 2 7438809
E-Mail: Treichert@wwfepo.org
tobias.reichert@gmx.net