

### Für die Fünfte WTO-Ministerkonferenz in Cancun

Brücken Tägliche Nachrichten sind auf der ICTSD-Seite, [www.ictsd.org](http://www.ictsd.org) auf Englisch, Französisch, Spanisch, Deutsch, Portugiesisch, Chinesisch und Russisch erhältlich

Ausgabe 5

14. September 2003

## FÜNF MINUTEN VOR ZWÖLF, ABER WIEDER ÜBERALL UNEINIGKEIT

Die Minister haben sich zur letzten harten Runde der Rund-um-die-Uhr-Verhandlungen getroffen, in der genug Einigung erwirkt werden soll, um einen totalen Stillstand der Gespräche abzuwenden. Die Reaktionen auf den am Samstagmittag veröffentlichten Ministertextentwurf zeigten allerdings, dass die Positionen der Mitglieder so weit auseinanderklaffen wie nie, und keiner glaubt so recht, dass sich die Kluft schließen lässt. Wenn nicht, bleibt bestenfalls, neue Fristen für wichtige Entscheidungen zu vereinbaren und praktisch alle strittigen Themen zurück nach Genf zu verweisen.

Die wichtigsten – und am heftigsten angefochtenen – Veränderungen im neuen Entwurf sind die Vorschläge, zu drei der Singapur-Themen Verhandlungen aufzunehmen, insbesondere zu Investitionen. Landwirtschaft bleibt jedoch weiterhin das strittigste Thema. Die Bemühung, die Positionen anzunähern, hat offenbar nicht gefruchtet. Tatsächlich unterscheidet sich der zweite Entwurf kaum vom ersten: Er enthält weder bezifferte Zielvorgaben noch Fristen und übertüncht die Differenzen hinsichtlich Exportsubventionen.

### Landwirtschaft

Der revidierte Text zum Thema Landwirtschaft weicht nicht wesentlich vom ersten ab, sieht man von einigen wichtigen Details bei jeder der drei Säulen ab:

Im Bereich interne Stützungen fügt der Text Bestimmungen hinzu, um produktspezifische „Aggregate Measurement of Support“- (AMS) Niveaus während einer Referenzperiode, die noch festgelegt werden muss, auf ihre durchschnittlichen Niveaus zu beschränken. Dass Senkungen der Amber Box produktspezifisch sein sollen, war eine der Hauptforderungen der G-21. Beim Marktzugang ist die wichtigste Änderung ein neuer Text in Klammern, der einen generellen Mindestsatz für Zollsenkungen bei allen Agrarprodukten vorsieht. Zudem wurde ein Text in Klammern aufgenommen, der ILn zusätzliche Flexibilität ermöglicht, „eine sehr begrenzte Anzahl von Produkten auf der Basis von nichthandelsbezogenen Anliegen auszuwählen“. Der Entwurf legt auch ausdrücklich Maßnahmen fest für besondere und unterschiedliche Behandlung (S&D) für EL, einschließlich eines neuen Wortlauts für Spezielle Produkte.

Während die G-21 Kürzungen gemäß einer Formel nur für IL befürwortet hatte, schlägt der Text vor, diese auch auf einen (nicht spezifizierten) Prozentsatz der Tariflinien in ELn anzuwenden. Für LDCs gibt es gute Nachrichten: Der geänderte Entwurf ist stärker in seiner Forderung an ILn, Produkten aus LDCs zoll- und kontingentfreien Marktzugang zu gewähren.

Im Bereich Exportwettbewerb hat sich nur wenig geändert. Schließlich wird eine Verlängerung der Friedensklausel für einen noch genauer zu bestimmenden Zeitraum festgelegt, das war eine Hauptforderung von EU und G-10.

Alle Mitgliedsländer waren mit wichtigen Aspekten des Agrarentwurfs unzufrieden. Die EU war dagegen, die Blue Box zu beschränken, und machte deutlich, dass sie die Abschaffung von Exportsubventionen nicht akzeptieren würde, ausgenommen für Produkte von besonderem Exportinteresse für EL (die noch bestimmt werden müssen). Die G-10, zu der u.a. Japan, Korea, Norwegen und die Schweiz gehören, nannten den Entwurf viel zu ehrgeizig. Die G-21 sagte, er ginge nicht weit genug, vor allem, weil er die Beibehaltung von Blue-Box-Subventionen erlaube, die Abschaffung von Exportsubventionen nicht ausdrücklich festschreibe und die Friedensklausel verlängere.

### Baumwolle: 100% Amerikanisch

Die vier WZA-Staaten und sympathisierende Gruppen waren empört über Par. 27 zur Baumwollinitiative im neuen Entwurf. Mit dieser Initiative wollen die Länder die völlige Abschaffung von internen Stützungsmaßnahmen und Subventionen für Produktion und Export von Baumwolle sowie Entschädigungen an LDCs für entgangenes Einkommen erwirken, während die Subventionen allmählich auslaufen. Der neue Entwurf reflektiert eindeutig den US-Ansatz und weist die Vorsitzenden des WTO-Ausschusses für Handelsgespräche, für Landwirtschaft, für Industriegüter und der Verhandlungsgruppe für Handelsregeln an, Beratungen zu führen, um „sich mit den Auswirkungen von Verzerrungen im Handel mit Baumwolle, Kunstfasern, Textilien und Bekleidung zu befassen, um dadurch eine umfassende Behandlung des Sektors in seiner Ganzheitlichkeit sicherzustellen“. Der Text weist den Generaldirektor an, sich mit den zuständigen internationalen Stellen zu beraten, um „bestehende“ (statt neue) Geldmittel in Wirtschaftsdiversifizierung zu lenken. Als Beschwichtigung für die Baumwollproduzenten lässt der Entwurf die Mitglieder „versprechen“, das im Agrarentwurf gewährte Ermessen im Bereich internen Stützungen nicht zur Vermeidung von Senkungen der internen Baumwollsubventionen zu gebrauchen.

Die afrikanischen Delegierten reagierten mit Entsetzen auf den Entwurf. „Wir sind Not, Krankheit und Hunger gewohnt“, so ein Vertreter der Baumwollindustrie, „Jetzt ist auch die WTO gegen uns. Ich glaube, das wird in die Geschichte eingehen – der Berg gebar keine Maus, er gebar eine Ameise!“ Die AKP-Staaten betonten, dass die Initiative von den Mitgliedern stark unterstützt wurde, und sagten, die Gruppe hoffe, der endgültige Text werde auf ihre Belange eingehen. Der EU-Handelskommissar Pascal Lamy nannte den Baumwoll-Text „zu vage“ und forderte, sich mit dem Problem im Rahmen der drei Säulen der Agrarverhandlungen zu befassen (siehe Ausgabe 4). Den Übergangsmechanismus für Entschädigungen erwähnte er nicht. Bei einem HOD-Treffen am Samstagabend bezogen sich einige Staaten auf die Baumwollinitiative. Mali wollte die ursprünglichen Vorschläge verabschiedet wissen und wurde von vielen Ländern darin unterstützt. Auch einige IL zeigten ihre Enttäuschung über den neuen Text. Während der nächtlichen Verhandlungen sollte die Koalition aus AKP, LDCs und der Afrikanischen Union (AU) einen Alternativvorschlag zu Par. 27 vorlegen. Dieser Paragraph würde Mitglieder verpflichten, innerhalb von drei Monaten spezielle Maßnahmen einzuleiten, darunter die Abschaffung von Exportsubventionen bis in drei Jahren und die Abschaffung von Produktionssubventionen in vier Jahren, gerechnet ab 2005. Zusätzlich würde ein Übergangsfond für die Unterstützung des Baumwollsektors in Baumwolle produzierenden und exportierenden LDCs geschaffen, wobei eine durch den WTO-Generaldirektor ernannte AG die konkreten Modalitäten zur Finanzierung ausarbeiten soll.

### Singapur-Themen

Zum Erstaunen einiger Beobachter schlägt der neue Text vor, Verhandlungen über Transparenz im staatlichen Vergabewesen, über Handelserleichterungen und auch über Investitionen (nach weiteren Klärungen) unmittelbar nach der Konferenz in Cancun zu beginnen – nicht jedoch über das vierte Thema Wettbewerbspolitik.

Für den Bereich Investitionen gibt der Text ein Verfahren vor, nach dem Mitglieder „den Klärungsprozess intensivieren“ und sich in Sondersitzungen der AG Investitionen treffen sollen, um genaue Modalitäten auszuarbeiten. Der Allgemeine Rat würde dann Modalitäten verabschieden, „die die Verhandlung eines multilateralen Rahmens für

Investitionen ermöglichen“. Der Termin dafür würde mit dem Termin für die Einigung über die Agrar- und Industrie-Modalitäten zusammenfallen. Im Bereich Wettbewerbspolitik würde der Klärungsprozess weiterhin die Berücksichtigung „möglicher Modalitäten für Verhandlungen“ mit einschließen.

In den Verhandlungsmodalitäten im Anhang zum Ministertexts ist festgelegt, dass sich Diskussionen über staatliches Vergabewesen darauf konzentrieren, welche öffentlich-rechtliche Körperschaften und Produkte mit eingeschlossen werden sollen. Im Gegensatz zu den Modalitäten im vorherigen Entwurf wird weder die Möglichkeit, auf das WTO-Streitschlichtungssystem zurückzugreifen, noch der Gültigkeitsbereich „vorweggenommen“. Auch Verhandlungen über Handelserleichterungen würden auf der Grundlage der Par. 45-51 der Erklärung von Doha sofort beginnen.

Die EU – eine der Hauptbefürworterinnen der Verhandlungen – zeigte sich vom Text enttäuscht und forderte die sofortige Aufnahme von Investitionsgesprächen. Einige zivilgesellschaftliche Gruppen nannten den Text „skandalös“ und betonten, er ignoriere die Wünsche der EL. Indien, weiterhin energisch gegen Verhandlungen, bemerkte, dass es keine Bezugnahme auf den „ausdrücklichen Konsens“ gebe, der laut den Paragraphen über Investitionen und Wettbewerb zur Aufnahme von Verhandlungen notwendig sei. Malaysia sagte, es würde keinen Text unterstützen, der Verhandlungen impliziere, und fügte hinzu, dass seine Position nicht verhandelbar sei, egal welche Fortschritte in anderen Bereichen erzielt würden. In einem Brief vom 12. September an Pierre Pettigrew, der Hilfestellung bei den Gesprächen über die Singapur-Themen gibt, betonte eine Reihe von AKP-Staaten, afrikanischen und am wenigsten entwickelten Staaten, dass die Klärungsphase für alle Themen fortgeführt werden sollte.

## Entwicklung

Trotz anhaltender Forderungen der EL, die systemischen Ungleichgewichte in den WTO-Abkommen anzugehen, macht der Text deutlich, dass diese Forderungen wieder auf taube Ohren gestoßen sind. Diese Entwicklungsthemen, wie etwa Umsetzung und S&D, wurden in Cancun kaum behandelt, da Entwicklungsanliegen im weiteren Sinne vom Einzelthema Landwirtschaft überschattet wurden. Ein Delegierter sagte, dies sei keine Überraschung angesichts dessen, wie wenig für die Themen in diesem Dossier zu erreichen sei.

Der Vorsitzende der AG Entwicklung, Mukhisa Kituyi (Kenia) zeigte sich enttäuscht über die geringe Anzahl der im Entwurf widerspiegelten Entwicklungsanliegen. Ein Delegierter aus Asien sagte, die Konferenz in Cancun habe ihm bisher nur bestätigt, dass die „Entwicklungs“-Agenda von Doha nicht anderes sei als „ein Wolf im Schafspelz“, und jetzt sei der Pelz ausgezogen. Ein afrikanischer Delegierter kommentierte, dass die allgemeine Missachtung der Rohstofffrage eine der „schlimmsten“ Versäumnisse des Entwurfs sei.

Ogleich die Zahl der S&D-Bestimmungen von 24 auf 27 gestiegen ist, blieb durch die starke Abschwächung des ursprünglichen Vorschlags ein wenn überhaupt nur geringer wirtschaftlicher Nutzen übrig. Darum wollen einige EL diese „auf Eis legen“, während weiter am Paket für Genf geschnürt wird. Ein Quad-Delegierter hoffte, die die EL seien endlich überzeugt, dass es am besten sei, die 27 Vorschläge jetzt anzunehmen und den Rest in Genf zu behandeln.

Im Bereich Umsetzung gab es wenig Neues, die Frage der Ausweitung von geographischen Herkunftsangaben (Gis) haben die Tagesordnung „übernommen“. Die EU konnte die diesbezügliche Formulierung erfolgreich beibehalten und eng mit dem Umsetzungsmandat und der Frist verknüpfen. Bisher wurde noch kein Termin festgelegt, um den am 31. Dezember 2002 Versäumten zu ersetzen; vorgeschlagen wurde März 2004.

## Marktzugang für Industriegüter

Wenig dramatische Veränderungen wurden am ursprünglichen Entwurf des Ministertexts vom 24. August über einen Rahmen zur Schaffung von Modalitäten zur Liberalisierung von nichtagrarisches Produkten vorgenommen, über den sich viele Länder besorgt gezeigt hatten. Der Text

bestätigt die Absicht der Mitglieder, ein WTO-Papier vom 19. August als Referenz für die zukünftige Arbeit der Verhandlungsgruppe über Industriegüter zu verwenden, und verweist die Festlegung der zahlenmäßigen Zollliberalisierungsziele an einen späteren Prozess in Genf. Er lässt den Termin für eine Einigung über Verhandlungsmodalitäten, die an anderer Stelle im Entwurf an Modalitäten für Landwirtschaft und Investitionen gekoppelt sind, offen. Bemühungen von vielen EL, insbesondere von Indien, die Formulierung einer nichtlinearen Zollreduktionsformel durch eine lineare Formel zu ersetzen, blieben bisher erfolglos. Diese Differenz wurde nicht einmal durch die Aufnahme eines alternativen Texts in eckigen Klammern reflektiert. Es gab auch keine Textänderung, welche die Auffassung der meisten EL reflektiert hätte, dass eine bereichsbezogene Zollabschaffungsinitiative freiwillig sein müsse. Auf einem HOD-Treffen am späten Samstagabend blieben die Positionen der Länder sehr unterschiedlich, viele prangerten die fehlende Ausgewogenheit zwischen den Verpflichtungen von ELn und ILn an.

Bemerkenswerterweise haben die Mitglieder zwei Abschnitte über nichtwechelseitige Präferenzen und Länder, die stark von Zolleinnahmen abhängen, in den neuen Entwurf des Anhangs aufgenommen. Bezüglich ersterem weist der Entwurf die Industrie-Verhandlungsgruppe nur an, die besonderen Bedürfnisse, die bei den betroffenen Mitgliedern entstehen könnten, „zu berücksichtigen“. Bei Umweltgütern ermutigt der Text die Industrie-Verhandlungsgruppe eng mit der Sondersitzung des Ausschusses für Handel und Umwelt (CTESS) zusammenzuarbeiten, „in Hinblick darauf, die in Par. 31(iii) der Ministererklärung von Doha festgelegte Frage nichtagrarischer Umweltgüter zu behandeln“. Diese Formulierung lässt offen, wo agrarische Umweltgüter (für die eine Reihe von afrikanischen Staaten angezeigt haben, dass sie einen Wettbewerbsvorteil besitzen) behandelt werden. Eine informierte Handelsquelle sagte, dies könnte die Option eröffnen, die Frage im Kontext der Agrargespräche aufzugreifen.

## Andere Themen

Der Text über Paragraph 19 der Doha-Erklärung über Fragen zur Überprüfung von Art. 27.3(b) über die Patentierbarkeit von Leben, Artenvielfalt und traditionelles Wissen weist den TRIPS-Rat lediglich an, seine Arbeit fortzusetzen, und den Allgemeinen Rat, in der nächsten Sitzung des Ministertreffens zu berichten. Damit stellt sich die Frage, ob Par. 19 – der auch Umsetzungsfragen wie die Beziehung zwischen TRIPs und Artenschutzabkommen sowie Schutz von traditionellem Wissen behandelt – von den anderen Umsetzungsfragen und dem Mandat in Par. 13 von Cancun, der den Allgemeinen Rat anweist, „die Fortschritte zu überprüfen und entsprechend zu handeln“, entkoppelt würde. Dasselbe gilt für die Umsetzungsfrage von vertragskonformen Maßnahmen mit handelschädigenden Wirkungen bei geistigem Eigentum, enthalten in Par. 22 von Cancun, der den TRIPS-Rat anweist, „der ersten nach dem 1. August 2004 stattfindenden Ministerkonferenz“ Empfehlungen zu geben (bis dahin ist ein Streitschlichtungsmoratorium in Kraft).

Der Entwurf des Ministertexts erkennt die Fortschritte in der CTESS an, schließt aber keine Formulierung ein, die eine Beschleunigung der Arbeit des Ausschusses fordert, wie die EU das verlangt. Eine der Hauptforderungen der EU für einen Beobachterstatus für die CTESS wurde in den neuen Text aufgenommen. Hierbei stimmen die Mitglieder zu, MEA-Sekretariate, UNEP und UNCTAD während der Dauer der Verhandlungen zu den Sitzungen einzuladen. Diese Einladungen würden „in Übereinstimmung mit der üblichen Praxis [des CTE]“ ausgeweitet, d.h. Beobachter dürfen nicht auf Fragen der Mitglieder antworten und dürfen während der Diskussionen über den Par. 31(i) von Doha über die Beziehung zwischen WTO und MEAs nur anwesend sein. Auch fehlt eine Bezugnahme auf die Beziehung zwischen WTO-Regeln und handelsbezogene MEAs.