



International Centre for Trade
and Sustainable Development

Brücken

Tägliche Nachrichten



Für die Fünfte WTO-Ministerkonferenz in Cancun

Brücken Tägliche Nachrichten sind auf der ICTSD-Seite www.ictsd.org auf Englisch, Französisch, Spanisch, Deutsch, Portugiesisch, Chinesisch und Russisch erhältlich

Ausgabe 1

10. September 2003

CANCUN-MINISTERKONFERENZ: DIE AUSGANGSPOSITIONEN

Die WTO-Mitglieder treffen sich vom 10.-14. September zur 5. Ministerkonferenz in Cancun, Mexiko. Die Länder sind sich praktisch in allen Punkten auf der Agenda uneinig, besonders im Bereich Agrarhandel, verbessertem Marktzugang für Industriegüter und der Frage, ob Verhandlungen über die vier so genannten „Singapur-Themen“ Investitionen, Wettbewerbspolitik, Transparenz beim öffentlichen Beschaffungswesen und Handelserleichterungen aufgenommen werden sollen.

Am 9. September informierten 21 Entwicklungsländer (EL) die Handelsminister, dass der Erfolg der Konferenz davon abhinge, ob ihre Vorschläge bezüglich der breiteren Ziele für Landwirtschaftsfragen gleich behandelt würden wie der derzeitige Entwurfstext. Am Vorabend der Konferenz legte eine neue Allianz für Strategische Produkte (SPs) und den Speziellen Sicherheitsmechanismus – dazu gehören 23 EL – ein Minister-Communiqué vor, das die Verwundbarkeit von Kleinbauern und Ressourcen schwachen Bauern überall auf der Welt und deren Bedarf an speziellen Maßnahmen, um Ernährungssicherheit und Lebensexistenz auf dem Land zu sichern, hervorhebt.

Folgendes ist also zu erwarten: Von der Landwirtschaft hängt es ab, ob die Konferenz Erfolg haben wird, die einst als einfache Bestandsaufnahme angekündigt war, wobei alle wichtigeren Entscheidungen nach Genf zurückverwiesen werden sollten.

Luis Ernesto Derbez, der mexikanische Außenminister, führt den Vorsitz. Er wird Helfer ernennen, die ihn unterstützen: leitende Minister, die allgemeine Funktionen erfüllen werden und „Freunde des Vorsitzenden“ für spezielle Themen. So wird etwa Singapur bei Agrardiskussionen helfen, Hongkong beim Marktzugang für Industriegüter und Argentinien bei den Singapur-Themen. Mauritius unterstützt bei Entwicklungsfragen. Die Tagesordnung gibt einen Überblick über die WTO-Aktivitäten, bei denen die Minister ihre Arbeit auf einen Ministertextentwurf stützen werden, der alle relevanten Themen abdeckt. Als separates Thema aufgeführt ist ein Vorschlag von vier westafrikanischen Baumwollproduzenten, der sich mit durch Baumwollsubventionen verursachten Problemen befasst.

Der Ministertext

Den Ministern liegt ein Textentwurf vor, der in Genf erstellt wurde und alle Verhandlungsbereiche skizziert. Er liefert einen allgemeinen Rahmen, ohne jedoch Ziele, Zeitrahmen und Fristen zu spezifizieren. Wie ehrgeizig die WTO-Mitglieder in Schlüsselbereichen wie Landwirtschaft und Industriegütern sein werden, hängt davon ab, wie diese Lücken nach Cancun gefüllt werden. Bisher haben die WTO-Mitglieder den Ministertextentwurf und seine sieben Anhänge noch nicht gebilligt. Er gilt nicht als vereinbarter Text, der alle Positionen reflektiert, sondern als „Text des Vorsitzenden“, der in persönlicher Verantwortung von Botschafter Carlos Pérez del Castillo als Vorsitzenden des Allgemeinen Rats veröffentlicht wurde. In einer Note hob der Vorsitzende Castillo zusammen mit dem Generaldirektor Bereiche hervor, wo große Unstimmigkeiten herrschen. Dieser Prozess hat bei einigen ELn und zivilgesellschaftlichen Organisationen Kritik hervorgerufen, da es ihm an Transparenz und Legitimität mangle. Angesichts des vorgeschlagenen Agrartexts der G-21 erscheint es zweifelhaft, ob der Text des Vorsitzenden für die Verhandlungen „als Grundlage dienen“ kann.

Landwirtschaft

Der Erfolg der Verhandlungen in Cancun hängt vor allem davon ab, ob die Mitglieder sich auf die „Modalitäten“ oder Parameter für die Verhandlungen von neuen Zoll- und Subventionssenkungen im Bereich Landwirtschaft einigen können (die ursprüngliche Frist lief am 31. März ab). Angesichts der politischen Realitäten der letzten Monate wird den Handelsministern in Cancun lediglich ein „Rahmen“-Text für die Erstellung von Landwirtschaftsmodalitäten vorgelegt, wobei die schwere Aufgabe, die Details auszuarbeiten, auf später vertagt wird. Der vorläufige Agrar-Rahmentext richtet sich in seiner Struktur nach einem von USA und EU Mitte August gemeinsam vorgelegten Papier. Der derzeitige Entwurf ist schwächer und viel undetaillierter als frühere Vorschläge, mit denen sich die Genfer Verhandlungsführer auseinandersetzen hatten (dabei aber zu keiner Einigung kamen), und enthält keine Zeitvorgaben und Zahlen für Senkungen. Obgleich das gemeinsame EU-USA-Papier - zum ersten Mal in den dreieinhalb-jährigen Verhandlungen - einen bemerkenswerten Prozess der Konsolidierung von Positionen losgetreten hat, spiegeln die ersten Reaktionen auf den Agrarrahmentext hauptsächlich bereits bekannte Ansichten wider.

EU und USA, zwei Hauptakteure, stellen zwei Extreme im Spektrum der Agrarreform dar. Die USA tritt für wesentliche Marktöffnung und Kürzung von Stützungsmaßnahmen und von Exportsubventionen ein. Die EU hat interne Auseinandersetzungen darüber, wie weit sie ihr eigenes Stützungs-system und ihre Exportsubventionen preisgeben soll und bemängelt andere Exportunterstützungen für US-Landwirte. Die „Cairns“-Gruppe aus 17 Agrarexportstaaten, darunter Australien und Brasilien, befürworten ein marktorientiertes Agrarhandelssystem. Erst kürzlich haben sich mehrere wichtige EL, die für eine wesentliche Agrarliberalisierung sind – darunter Indien und Brasilien –, zur G-20 (jetzt G-21) zusammengeschlossen. EU, Schweiz, Norwegen, Japan und Mauritius - die so genannten „Freunde der Multifunktionalität“ - drängen weiterhin darauf, nicht handelsbezogene Angelegenheiten wie Umwelt- und Tierschutz zu berücksichtigen. Viele Länder, die Nahrungsmittel für den eigenen Bedarf importieren, fordern besondere und unterschiedliche Behandlung (S&D) wie längere Fristen und weniger radikale Reformen für ärmere Länder, um die dortige Landbevölkerung vor billigen Nahrungsmittelimporte aus subventionierenden Ländern zu schützen.

Versuche, eine im Rahmenentwurf aufgeführte Liste von „Fragen von Interesse, über die keine Einigung besteht“ anzusprechen – darunter sehr strittige Themen wie die Ausweitung der so genannten „Friedensklausel“ oder geographische Herkunftsangaben für andere Produkte als Weine und Spirituosen – könnten eine Büchse der Pandora öffnen und den Prozess erneut zum Stillstand bringen.

Marktzugang für Industriegüter

Viele Mitglieder machen Fortschritt bei Zollsenkungen für Industriegüter von Erfolgen in den Agrarverhandlungen abhängig. EU, USA und Kanada legten Ende August einen ehrgeizigen Vorschlag zur weltweiten Reduzierung der Zölle auf Industriegüter vor. Dieser wurde von den ELn rundweg abgelehnt. Über einen Kompromiss des Vorsitzenden der entsprechenden WTO-Verhandlungsgruppe gibt es keinen Konsens. EL lehnen die Auflage größerer Zollsenkungen ihrer relativ hohen Zölle ab, den Industrieländern (ILn) geht der Kompromiss

nicht weit genug. Auch die Ablehnung der EL, sich auf Fristen oder den Umfang von Zollsenkungen zu einigen, falls die Agrargespräche keine Fortschritte machen, lähmt die Gespräche.

Die Singapur-Fragen

Eines der wichtigsten Fragen, über die die Minister in Cancun „in ausdrücklichem Konsens“ entscheiden müssen, ist ob Verhandlungen über die Singapur-Themen aufgenommen werden oder nicht. Wie diese Entscheidung aussehen wird, hängt hauptsächlich davon ab, wie die Modalitäten ausfallen werden und – für einige EL – von den Fortschritten in den Bereichen Landwirtschaft, Umsetzungsfragen und Überprüfung der Bestimmungen für S&D für EL.

Die meisten EL glauben, dass neue Regeln im Bereich der Singapur-Fragen mehr Kosten als Nutzen verursachen. Dazu gehören die Afrikanische Gruppe und die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) sowie Indien, Pakistan und Kuba, die energisch gegen die Aufnahme solcher Gespräche sind. Insbesondere die EU und Japan drängen hier auf Verhandlungen.

Der Entwurf des Ministertexts reflektiert diese diametralen Positionen und bietet zu allen vier Fragen zwei Alternativen. Die erste ist die Aufnahme von Verhandlungen auf der Basis von Modalitäten, die in Anhängen zum Text festgelegt sind. Diese Anhänge sind stark von EU und Japan beeinflusst. Indien und 11 weitere EL lehnen diese Anhänge jedoch energisch ab. Mit der anderen Option in Klammern – ohne Anhänge – würden die Minister einfach nur darauf hinweisen, dass die Diskussionen bisher keine Basis für Verhandlungen bieten und die Klärung dieser Fragen weiterhin in den zuständigen WTO-Gremien stattfinden solle.

Umsetzung und S&D

Enttäuschend ist der Entwurf der Minister für die EL hinsichtlich dessen, was eigentlich Kern der systemischen Bemühungen zum Ausgleich der Ungleichheiten im Welthandelssystem ist, nämlich umsetzungsrelevante Fragen und die Bestimmungen für besondere und unterschiedliche Behandlung. Hinsichtlich Umsetzung merkt der Entwurf nur an, dass „einige“ Fortschritte erzielt wurden und weist die zuständigen WTO-Gremien an, ihre Bemühungen zur Lösung zu „verdoppeln“.

Hinsichtlich S&D schlägt der Entwurf die Verabschiedung von 24 Bestimmungen als ersten „early harvest“ vor. Dennoch betrachten die meisten EL die große Mehrheit dieser Bestimmungen als verwässerte Versionen der ursprünglichen Vorschläge mit zweifelhaftem wirtschaftlichen Wert. Das Schicksal der anderen 60 Vorschläge sowie die Zeitvorgabe und der genaue Gegenstand des Arbeitsprogramms nach Cancun muss erst noch entschieden werden.

Umwelt

Ogleich es in Cancun keine wesentlichen Fristen für Umweltfragen gibt, wird spekuliert, dass die EU das Thema aufwerfen könnte, um es in den Verhandlungen für ihre Position zu nutzen. Zusammen mit der Schweiz drängt die EU hier am stärksten auf Gespräche. Ein Ansinnen der EU Ende August, die Minister sollten in Cancun die Teilnahme von Sekretariaten von Multilateralen Umweltabkommen (MEAs) an den Verhandlungen formalisieren, wurde von Ägypten und einer Gruppe von ELn abgelehnt, die die Beobachter-Frage lieber im Allgemeinen Rat entscheiden lassen wollen. Verhandlungen über die Beziehung zwischen WTO-Regeln und MEAs sind weitgehend analytisch und fokussieren sich darauf, welche Bestimmungen in bestimmten MEAs als spezifische Handelsverpflichtungen (STOs) anzusehen sind. Die Verhandlungen über die Beziehungen zwischen WTO und MEAs werden von der Zivilgesellschaft aufmerksam verfolgt werden, da viele Gruppen wiederholt Bedenken zum Ausdruck brachten, das Ergebnis begründe eine Hierarchie im internationalen Handel und Umweltsystem, indem es

WTO-Regeln über MEAs stelle. In den Gesprächen über umweltrelevante Güter werden Vorlagen von ELn erwarten, die die Agenda voranbringen könnten. Gespräche über umweltbezogene Dienstleistungen finden in bilateralen Anfrage-Angebot-Verfahren statt.

Dienstleistungen

Einige EL sehen in den Verhandlungen eine Betonung auf Marktzugang, einschließlich des Anfrage-Angebot-Verfahrens, wobei die allgemeinen Festlegung von Regeln wie Bewertung und Subventionen nicht genug berücksichtigt würden. Viele EL glauben außerdem, dass IL in ihren ersten Marktzugangs-Angeboten nur wenig anböten, insbesondere wenn es um die Öffnung des Arbeitsmarkts für Ausländer geht – einem Bereich, der für EL besonders wichtig ist. Der Entwurf für die Minister in Cancun fordert die Intensivierung der Verhandlungen und „die Berücksichtigung“ von Anliegen der EL wie Arbeitnehmerfreizügigkeit.

Baumwolle, Geistige Eigentumsrechte und Andere Fragen

Auch Themen wie Handelsregeln, Handelsbezogene Rechte an Geistigem Eigentum (TRIPs), Streitschlichtung und einige kleinere Themen werden in Cancun verhandelt. Zwei Themen der EL wurden spät in den Ministertext aufgenommen: eine Diskussion über die „Rohstoffkrise“, d.h. die Tatsache, dass viele EL von wenigen Rohstoffen abhängen und wegen langfristiger Rückgänge und starker Fluktuationen bei den Rohstoffpreisen Probleme haben. Ein langer, unvollendeter Satz im Text bezieht sich auf eine Initiative, die von vier Baumwolle exportierenden Ländern in Zentral- und Westafrika gestartet wurde und Baumwollsubventionen rasch abschaffen will.

TRIPs und Volksgesundheit

Vor der Ministerkonferenz wehrte die WTO knapp ein PR-Desaster ab, indem sie am 30. August endlich eine Einigung über die Bedingungen erzielte, unter denen Länder ohne eigene Produktionskapazitäten generische Versionen von patentierten Medikamenten aus dem Ausland importieren können. Ohne diese Einigung nach Cancun zu fahren hätte eine „Entwicklungs“-Runde, die ohnehin Probleme hat, stark gefährdet. Diese Einigung wird als Zeichen des guten Willens und des Fortschritts der Runde angesehen.

Die Tagesordnung

Am 10. September treffen sich die Delegierten zur Eröffnungssitzung der Konferenz. Der mexikanische Präsident Vicente Fox, Minister Derbez, WTO-Generaldirektor Supachai Panitchpakdi, UN-Generalsekretär Kofi Annan und der Vorsitzende des Allgemeinen WTO Rats, Carlos del Castillo, werden ebenfalls erste Erklärungen abgeben. Außerdem wird erwartet, dass die Mitglieder die Tagesordnung verabschieden, sich auf ein Arbeitsprogramm einigen und allgemeine Erklärungen abgeben. Sie werden den Tagesordnungspunkt zum Vorschlag zu Baumwollsubventionen von westafrikanischen Ländern behandeln.

Vom 11.-12. September halten ICTSD und El Colegio de Mexico in Cancun im Grand Melia Hotel gemeinsam ein Symposium über Handel und Entwicklung (CTSD) ab. Über 25 Gruppen sind dabei als Organisatoren und Ko-Sponsoren beteiligt. Das CTSD ist für die Öffentlichkeit zugänglich, eine WTO-Akkreditierung ist nicht notwendig. Spanische und französische Übersetzungen stehen zur Verfügung

www.ictsd.org/ministerial

BRÜCKEN tägliche Nachrichten werden während der WTO-Ministerkonferenz auf die Ministerialsektion der ICTSD-Webseite gestellt. Diese Sektion enthält außerdem nützliche Hinweise zu wichtigen Veranstaltungen, Quellen und anderen Informationen für all diejenigen, die die Verhandlungen verfolgen.

Desweiteren stehen ICTSDs tägliche, wöchentliche und monatliche Publikationen an zahlreichen Stellen auf der WTO-Konferenz bereit.