

## **Doha-Runde – Was ist in Cancún möglich?**

Als die WTO-Ministerkonferenz im Jahre 2001 die Doha-Runde einläutete, setzten sich die Minister zum Ziel, im September 2003 in Cancún (Mexiko),

- Bilanz über den Stand der Verhandlungen zu ziehen;
- den Unterhändlern Richtlinien zu erteilen;
- Beschlüsse gemäss der Doha-Erklärung zu fassen.

Inzwischen hat die Verhandlung zwar einen gewissen Rhythmus gefunden. Gesetzte Fristen konnten aber mangels Einigung nicht eingehalten werden und zwar in folgenden Bereichen:

- Zugang zu Medikamenten;
- Sonderstatus der Entwicklungsländer;
- Modalitäten für die Landwirtschaftsverhandlungen;
- Verhandlungsmodalitäten für Fisch- und Industrieprodukte;
- Streitbeilegung;
- Finalisierung des Registers über geographische Herkunftsangaben von Weinen und Spirituosen.

Dies bedeutet, dass Cancún eigentlich auch diesen Rückstand aufholen sollte. Das ergibt ein gewaltiges Programm für die Minister für vier Tage. Was wird politisch möglich sein?

### **1. Das Umfeld der Doha-Verhandlungen**

In den 7 Jahren seit Abschluss der Uruguay-Runde haben sich auch die Rahmenbedingungen für die Aussenwirtschaft verändert. Das Gewicht des asiatischen Raums hat - insbesondere dank dem starken Wachstums Chinas – massiv zugenommen. Trotz wirtschaftlicher Schwierigkeiten hat sich Lateinamerika politisch im Grossen und Ganzen stabilisiert. Die Lage Afrikas hat sich zunehmend dramatisiert. Mittel- und Osteuropa integriert sich dank EU-Beitritt weiter in das Welthandelssystem und die GUS-Staaten treten einer nach dem andern der WTO bei.

Heute umfasst die WTO 146 Mitglieder und weitere 27 Beitrittskandidaten verhandeln momentan über Ihren Beitritt.

Die Interessenslage der Mitglieder ist unter sich gespaltener als dies noch vor zehn Jahren der Fall war.

## **2. Die globale Entwicklung des Welthandels**

Einige Eckdaten des Welthandels seit 1947 zeigen auf, was mit der Schwächung beziehungsweise der Stärkung des Welthandelssystems auf dem Spiel steht:

- Seit 1947 hat sich der Güterhandel von 58 Milliarden US\$ (1948) auf 5'984 Milliarden US\$ (2001) entwickelt. Zum Welthandel gehört auch der Dienstleistungshandel (1'458 Milliarden US\$, 2001)<sup>1</sup>.
- Heute wird mit anderen Gütern gehandelt: 1947 zeichnete sich der Welthandel durch den Austausch von Agrargütern, Rohstoffen, Fertigprodukten und Infrastrukturgütern wie Maschinen aus. Heute reduziert sich der Agrarhandel noch auf 8% des Güterhandels. Die Weltmarktpreise für Rohstoffe sind eingebrochen. Immer mehr Infrastrukturgüter sind nicht mehr nur Maschinen, sondern Systeme mit Anteilen von Gütern (z.B. Maschinen), Dienstleistungen (z.B. Computer Software) und geistiges Eigentum (geographische Herkunftsangaben, Marken und/oder Patente). Dies gilt auch für Konsumgüter (wie Nespresso mit Gerät, Tassen, Kapseln, Direktverkauf also ebenfalls Güter, Dienstleistungen und geistiges Eigentum). Jedem Produkt geht eine Direktinvestition vor und die Produkte messen sich in einem ständig globalisierteren Markt.
- Die Handelsflüsse haben sich ebenfalls verändert. Dank der internationalen Arbeitsteilung werden Bestandteile, Halbfabrikate, Dienstleistungen, Forschung und Entwicklung auf der ganzen Welt verteilt, produziert, ausgeführt und an einem anderen Ort zusammengefügt. Innerhalb einer global tätigen Unternehmung gelten nicht nur ausschliesslich die Rahmenbedingungen der Standortländer, sondern auch die unternehmensinternen Strategien, gestützt auf die bestehenden Standorte eines Unternehmens. Dieser innergeschäftliche Handel nimmt ebenfalls zu.
- Die Lebensdauer eines Produkts nimmt ab (durchschnittlich 18 Monate) und neue Produkte setzen oft neue Produktionsstätten voraus (Automobilindustrie). Deshalb werden immer weniger langlebige Maschinen gekauft, was zu einem starken Strukturwandel gerade in der schweizerischen Maschinenindustrie führt.
- 1947 waren Zollunionen (Benelux und südafrikanische Zollunion als einzige) und Freihandelssysteme (zwischen den Metropolen und den früheren Kolonien) die

---

<sup>1</sup> Daten zum Dienstleistungshandel 1948 stehen nicht zur Verfügung.

Ausnahme. Der Handel unter der Meistbegünstigung der WTO (als Grundprinzip des Systems) droht heute zur Ausnahme zu werden. Fast alle wichtigeren Handelspartner sind heute in regionalen, bilateralen beziehungsweise plurilateralen Abkommen verbunden:

- USA (NAFTA, Israel, Jordanien, Marokko, Singapur, Chile)
  - EU (Mittel-, Ost- und Südeuropa, Mittelmeer, sowie die 79 Mitglieder der afrikanischen, pazifischen und karibischen Länder dank Verträgen mit der EU (Lomé, Cotonou)
  - Japan (Singapur)
  - Kanada (NAFTA, Chile)
  - EFTA (inkl. Schweiz) 20 Abkommen in Europa, im Mittelmeer, sowie Mexico, Singapur und Chile.
- Unter Industriestaaten war 1947 die Zollbelastung auf Industrieprodukten noch bei 45%. Heute ist der Durchschnitt auf 3% gesunken und wird in der Doha-Runde weiter sinken. Die Zollbelastung ist also unter OECD-Länder kein Handelshemmnis mehr. Hingegen benötigt jede Bewegung von Gütern grossen Papieraufwand. Heute wird die Doha-Runde im Erfolgsfall vor allem eine Chance sein, die Zölle von aktiven Exporteuren und Importeuren der dritten Welt zu senken und somit auch den Süd-Süd-Handel zu fördern.
  - Seit 1990 gibt es unter den 30 OECD-Ländern grosse Unterschiede im Wirtschaftswachstum. Japan, die Türkei und die Schweiz sind die einzigen, die weniger als ein Prozent Wachstum pro Jahr erzielten.

### **3. Die Entwicklung des Welthandelssystems**

In den ersten 6 Verhandlungsrunden konzentrierten sich die Vertragsparteien des GATT auf den Abbau der Zollschränken und anderen Massnahmen an der Grenze. Die Frage, ob Filzhüte zum Nullzoll importiert werden sollten, bewegte nur die Fachwelt. Seit der Kennedy-Runde (1960 – 1964) befasste sich das GATT auch mit Spielregeln (Antidumping, Subventionen, Getreideabkommen). Diese Tendenz bestärkte sich in der Tokyo-Runde (1973 – 1979), wo einige Kodices auf plurilateraler Basis das Regelwerk des GATT verstärkten (Lizenzen, technische Handelshemmnisse, Antidumping, Subventionen, öffentliches Beschaffungswesen, Zollwert, Handel mit Flugzeugen und deren Bestandteile).

In der Uruguay-Runde (1986 – 1994) gelang eine leichte Modernisierung des bestehenden GATT, eine Ausdehnung der Instrumente aus der Tokyo-Runde auf alle

Mitglieder, die Integration der Textilien in das System und die Entwicklung eines Liberalisierungsmechanismus für den Handel mit landwirtschaftlichen Gütern. Die Grundregeln des Handelssystems wurden auf Dienstleistungen ausgedehnt und das geistige Eigentum ins System integriert. Das öffentliche Beschaffungswesen wurde modernisiert sowie auf Dienstleistungen ausgeweitet. Die Streitbeilegung wurde mit einem gewissen Automatismus wirkungsvoller gestaltet. In einem ersten Vertrag zwischen WTO und IWF und Weltbank wurden Schritte in Richtung Kohärenz gemacht. Das Thema Handel-Umwelt beschäftigt die WTO. Das aus der Uruguay-Runde hervorgegangene System ist mit Themen wie handelswirkende Massnahmen der Mitgliedstaaten, Unterstellung der Regulatoren von handelbaren Dienstleistungen unter das GATS und durch den Einbezug des geistigen Eigentums politischer geworden. Die WTO als internationale Organisation kommt heute nicht umhin, auch politische Themen wie u.a. Zugang zu Medikamenten, Beiträge zur Armutsbekämpfung, Sonderbehandlung der Entwicklungsländer anzugehen.

#### **4. Das Programm der Doha-Runde (2001 – 2004[?])**

Wie jede Runde des multilateralen Handelssystems umfasst die Doha-Runde einen gewichtigen Marktzutrittsaspekt (Landwirtschaft, Industrie- und Fischereiprodukte, Dienstleistungen).

Wie die Tokyo- und Uruguay-Runden werden in der Doha-Runde auch über die Modernisierung der Spielregeln verhandelt (Andumping, Subventionen, Landwirtschaft, Dienstleistungen, WTO-rechtliche Grundlagen für Freihandelsabkommen, Streitbeilegung).

Beim geistigen Eigentum stehen die Schaffung eines Registers für geographische Angaben für Weine und Spirituosen und die Ausdehnung des bestehenden Schutzes von geographischen Herkunftsangaben auf andere Produkte im Vordergrund.

Unter den Themen Handel-Umwelt und Handel-Entwicklung wird versucht, auf nationalen und multilateralen Ebenen eine bessere Kohärenz der Interessensfelder herzustellen.

Die Doha-Runde hat zwar die entwicklungspolitisch relevanten handelspolitischen Fragen in den Vordergrund gestellt, stellt aber in der Substanz eine Fortsetzung der mit der Uruguay-Runde begonnenen Modernisierung des Handelssystems dar. Vor diesem

Hintergrund sind auch die vier sogenannten Singapur-Themen zu verstehen. An der ersten WTO-Ministerkonferenz in Singapur (1996) beschlossen die WTO-Mitglieder, dass geprüft werden soll, ob Handelserleichterung, Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen, Handel-Investitionen und Handel-Wettbewerb als neue Themen in die Kompetenz der WTO aufgenommen werden sollten. In Doha beschlossen die Minister u.a. wegen indischem Widerstand, erst in Cancún (10. – 14. September 2003) zu entscheiden, ob tatsächlich in diesen vier Bereichen WTO-Instrumente erarbeitet werden sollen.

## **5. Der Stellenwert von Cancún**

Wie bereits eingangs erwähnt, sollten die Minister in Mexiko den Stand der Verhandlungen zur Kenntnis nehmen, den Unterhändlern Weisungen für die weiteren Arbeiten erteilen und spezifische Entscheidungen treffen, die es ermöglichen, alle Verhandlungsbereiche zum Abschluss zu bringen.

Seit Beginn der Verhandlungen ist es gelungen, alle verhandlungstechnischen Fragen zu lösen und die WTO-Mitglieder zu animieren, ihre Lösungsvorstellungen in allen Themen zu präsentieren. Der eigentliche Eintritt in die substantiellen Verhandlungen hat aber noch nicht stattgefunden. Wie lässt sich dies erklären?

Die Anhänger einer ausschliesslichen Marktzutrittsrunde (USA, Cairns-Gruppe<sup>2</sup>) verfolgen die Strategie, dass ohne Vorentscheide in der Landwirtschaftsverhandlung, keine Fortschritte in den anderen Themen möglich sein würden. Sie riskieren wegen 8% Welthandelsanteils des Handels mit Agrargütern, das ganze System zu blockieren.

Landwirtschaftliche Exportmöglichkeiten sind für viele Entwicklungsländer ein attraktives Ziel zur Förderung ihrer Entwicklung. Gleichzeitig möchten sie aber ihre eigene Landwirtschaft nicht der ausländischen Konkurrenz aussetzen. Die strukturschwachen Exporteure der dritten Welt geniessen ihrerseits einen präferenziellen Marktzutritt zu den wichtigsten Märkten (Europa, USA, Japan), den sie verlieren würden, wenn sie mit gleichen Spiessen gegen wettbewerbsfähige Exporteure wie Brasilien, Chile, Argentinien, Thailand, Südafrika, Australien antreten müssten.

---

<sup>2</sup> Gruppe der wichtigsten Agrarexporteure in der WTO

Die Anhänger einer Runde zur Stärkung des multilateralen Handelssystems und zum verbesserten Marktzutritt, insbesondere für entwicklungspolitisch relevante Güter (EU, Japan, Schweiz, Korea, Taiwan, usw.), setzen auf Fortschritte in allen Bereichen.

Die erste und die dritte Gruppe buhlen um die Unterstützung der Entwicklungsländer, die ihrerseits Schwierigkeiten haben, neue Verpflichtungen zu übernehmen. Der Ausgang dieses Wettstreits wird vermutlich eine nachhaltige Wende in Cancún erleben.

Fortschritte in den Verhandlungen Landwirtschaft, Zugang zu Medikamenten, beim Zollabbau auf Industrie- und Fischereiprodukte und Grundsatzentscheidungen über die Singapur-Themen, über Handel-Umwelt, über die Ausdehnung vom Schutz der geographischen Herkunftsangaben sollten die Verhandlungen nach Cancún in Fahrt bringen.

Berechtigte Zweifel bestehen, ob dies in der ganzen Breite gelingen wird. Welches sind die möglichen Szenarien für Cancún?

- Die Konferenz gibt Ansporn, die Verhandlungen fortzusetzen. In diesem Szenario ist es fraglich, ob die Verhandlungen bis Ende 2004 abgeschlossen werden können.
- Die Konferenz einigt sich in allen Fragen. Die Verhandlungen werden Ende 2004 abgeschlossen.
- Die Konferenz einigt sich auf Minimallösungen, um die Runde 2004 abzuschliessen. Alle müssen ihre Ambitionen zurückstufen.
- Die Konferenz wird vertagt und auf Beamtenebene im Frühjahr 2004 abgeschlossen. Auch in diesem Szenario ist ein Verhandlungsende 2004 kaum in Reichweite.

## **6. Cancún aus Schweizer Sicht**

Die Schweizer Wirtschaft braucht jeden zusätzlichen Impuls, um wieder wachsen zu können, denn es geht um die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschafts- und Forschungsstandortes Schweiz und somit um Arbeitsplätze. Marktzutrittsverbesserungen auf den Aussenmärkten sind auch für die Schweizer Wirtschaft sowohl für Güter wie für Dienstleistungen eine Priorität. Also hat auch die Doha-Runde in der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik höchste Priorität.

Fortschritte in der Reform des Weltagrarhandels werden auch von der Schweiz mitgetragen, sofern die Kosten gleichmässig und auf alle Teilnehmer verteilt werden. Die Schweiz ist trotz hohem Agrarschutz weltweit der elfte Importeur von Agrargütern und ein (leider) winziger Exporteur. Mit Agrar 2007 hat die Schweiz gezeigt, dass sie auch den dritten Reformschritt innerhalb von 10 Jahren umsetzen kann. Nach der Doha-Runde wird Agrar 2011 in Angriff zu nehmen sein. Das gelingt aber nur, wenn die Doha-Runden-Resultate realistischer sind als sich dies die Agrarexporteure vorstellen und der Entwurf von Verhandlungsmodalitäten vorsieht. Es darf keinen Ausverkauf der Landwirtschaft geben.

Als weltweit 9. Investor im Ausland hat die Schweiz auch ein vorrangiges Interesse an einem multilateralen Investitionsabkommen, welches den politisch schwächeren Ländern die gleichen Rechte gewährt wie den stärkeren. Handel-Umwelt, geographische Herkunftsangaben, Information der Konsumentinnen und Konsumenten und eine ausgewogene Anwendung des Vorsorgeprinzips sind für die Schweiz von grosser Bedeutung. Wir bedauern, dass unsere Partner mit Ausnahme der EU diesen handelspolitisch schwierigen Themen, die so sehr für die Glaubwürdigkeit des Systems von Bedeutung sind, so wenig Interesse entgegenbringen.

## **7. Würdigung**

Cancún ist das Nadelöhr, welches die WTO-Mitglieder passieren müssen. Wie auch immer die Weichenstellung erfolgt, sie sollte helfen, das Handelssystem zu stärken. Eine speditive Erledigung der hängigen Fragen scheint nicht prioritär für diejenigen, die den Status quo bevorzugen. Die Zunahme von Verhandlungen über regionale Abkommen unterstreicht die Tatsache, dass bei einem WTO-Stillstand das multilaterale System schwächer wird. Will der Negoziator seine Kompetenz dem Richter überlassen? Diese Frage stellt sich auch in der WTO, wo die Mitglieder offene Fragen auch durch die Streitbeilegung klären können.

## Tabelle 1

### Die eigentlich in Cancún fälligen Entscheide

1. *Deblockierung* des Landwirtschaftsdossiers
2. Nutzung von Zwangslizenzen auf patentierten Arzneimitteln für Entwicklungsländer ohne eigene Produktion („Zugang zu Medikamenten“)
3. Marktzutrittsverbesserungen für Industrie- und Fischereiprodukte
4. Register für geographische Herkunftsangaben von Weinen und Spirituosen
5. Handel mit Dienstleistungen (Festlegung neuer Fristen, am 25.7.2003 akzeptiert)
6. Antidumping, Subventionen im Güterbereich, WTO-rechtliche Stellung von Freihandelsabkommen und Zollunionen (Regelverhandlungen): im Moment nur Kenntnisnahme des Standes der Verhandlungen
7. Streitbeilegung (Frist am 25.7. auf 21. Mai 2004 verlängert)
8. Handel–Umwelt (Ausbau des Verhandlungsmandats)
9. Singapur-Themen: Beschluss über Verhandlungsaufnahme in den Bereichen Handelserleichterungen, Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen, Investitionen und Wettbewerb (ausdrücklicher Konsens erforderlich)
10. Weiterbehandlung der Probleme von Entwicklungsländern in der Umsetzung der Resultate aus der Uruguay Runde (*Implementation Issues*) wie geographische Herkunftsangaben, handelsrelevante Investitionsmassnahmen, Zollwert, technische Handelshemmnisse, usw.
11. Sonderbehandlung der Entwicklungsländer in allen Verträgen

## **Tabelle 2**

### **Beitrittskandidaten zur WTO**

(\* in der Weltbank und im IWF in der gleichen Stimmrechtsgruppe wie die Schweiz, die diese Staaten mit spezifischen WTO-Programmen unterstützt.)

1. Algerien
2. Andorra
3. Aserbaidtschan\*
4. Äthiopien
5. Bahamas
6. Belarus
7. Bhutan
8. Bosnien und Herzegowina
9. Jemen
10. Kambodscha (kann in Cancún als Neumitglied begrüsst werden)
11. Kapverdische Inseln
12. Kasachstan
13. Laos
14. Libanon
15. Nepal
16. Russland
17. Samoa
18. Saudi Arabien
19. Serbien und Montenegro\*
20. Seychellen
21. Sudan
22. Tadschikistan\*
23. Tonga
24. Ukraine
25. Usbekistan\*
26. Vanuatu
27. Vietnam