

März 2024

Genfer Depesche

Multilateraler Dialog Genf

Ministerialerklärung in der Verlängerung

Cedric Amon

Die "Genfer Depesche" geht auf Vorgänge in den Genfer multilateralen Organisationen zu einem aktuellen Thema ein. Dieses Mal steht die 13. Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) im Fokus, die vom 26. Februar bis zum 01. März in Abu Dhabi, in den Vereinigten Arabischen Emiraten, stattfand.

Die 13. Ministerkonferenz (MK13) der Welthandelsorganisation (WTO) in Abu Dhabi endete in den späten Abendstunden des 1. März mit durchwachsenen Ergebnissen. Die vom 26.-29. Februar angesetzte Konferenz wurde verlängert, um doch noch Einigungen präsentieren zu können. Obwohl es bei den entscheidenden Vorlagen, wie dem Übereinkommen zum Abbau schädlicher Fischereisubventionen oder der Reformagenda der WTO, keine Durchbrüche gab, konnten Rückschritte verhindert werden. Darüber hinaus wuchs die Organisation durch die Aufnahme von Osttimor und den Komoren auf 166 Mitglieder an. Die Ergebnisse der Ministerkonferenz, die unter angespannten geopolitischen Vorzeichen stattfand, kann nicht über die fehlende Annäherung der Mitglieder hinwegtäuschen. Auch die EU, die Klima- und Handelsthemen stärker zu verknüpfen versuchte und außerdem eine treibende Kraft für eine Neuausrichtung der Organisation ist, scheiterte mit ihren Reformideen.

„Einfache“ Ergebnisse gleich zu Beginn

Die Ministerkonferenz begann mit der öffentlichen Verkündung der Aufnahme von Osttimor und den Komoren als neueste Mitglieder der Organisation. Durch die Beitritte der beiden Länder – den ersten seit acht Jahren – steigt die Zahl der WTO-Mitglieder auf 166.¹

Die 72 Mitglieder der plurilateralen Initiative zur Vereinfachung internationaler Dienstleistungen („Joint Statement Initiative on Services Domestic Regulation“)² konnten einen Achtungserfolg erzielen. Die Initiative zum Abbau von Hürden für ausländische Dienstleister im nationalen Recht sieht Änderungen bei länderspezifischen Zugeständnissen (sog. „schedules“) vor, die bis dato von Südafrika und Indien bemängelt wurden und somit nicht in Kraft waren. Die beiden Mitglieder, die plurilaterale Initiativen generell als mit dem Regelwerk der WTO unvereinbar sehen, hatten Bedenken bezüglich der juristischen Grundlagen der Zugeständnisse geäußert.

Kurz vor der Ministerkonferenz beziehungsweise zu deren Beginn zogen die beiden Länder ihre Bedenken zurück. Sie machten somit den Weg für 54 Mitglieder frei, die ihre Verpflichtungen freiwillig unter dem Dienstleistungsübereinkommen (GATS) ergänzen wollten. Auch diejenigen Mitglieder, die nicht Teil der Joint Statement Initiative sind, können von den Zusatzverpflichtungen profitieren. Der Abbau der rechtlichen nationalen Hürden soll den weltweiten Handel um etwa USD 125 Mrd. entlasten. Streng genommen handelt es sich beim Inkrafttreten dieser Verpflichtungen jedoch nicht um eine Einigung im Rahmen der WTO-Ministerkonferenz, sondern um eine technisch-administrative Einigung unter Mitgliedern.

¹ [WTO | 2024 News items - MC13 ends with decisions on dispute reform, development, commitment to continue ongoing talks](#)

² [The Services Domestic Regulation WTO Plurilateral - Explained \(wtoplurilaterals.info\)](#)

Die WTO-Mitglieder entschieden außerdem über Erleichterungen und Justierungen bei den Sonder- und Vorzugsbehandlungen für Entwicklungsländer (Special and Differential Treatment, S&DT). Die Vorzugsbehandlung von Entwicklungsländern und am wenigsten entwickelten Ländern (LDC) sind ein Grundbaustein der WTO und ein wichtiges Versprechen der sog. Doha-Entwicklungsagenda, die im Jahr 2001 begann und 2005 abgeschlossen werden sollte. Die Vorzugsbehandlungen sehen unter anderem längere Umsetzungsfristen bei der Implementierung neuer Abkommen und Verpflichtungen für Entwicklungsländer und LDC vor und enthalten Unterstützungspakete für deren Teilhabe an der Arbeit der WTO.

In Abu Dhabi wurden die Weichen gestellt, um die Fristen bei der Notifikation von Maßnahmen klarzustellen, welche sich als Handelshemmnisse erweisen könnten.³ Die Überarbeitung der Regelungen soll sich entwickelnden und am wenigsten entwickelten Ländern bei der Integration in die Weltwirtschaft helfen und zur Stärkung von Frauen im Handelsbereich sowie Kleinst-, kleinen und Mittelständischen Unternehmen (KKMU) beitragen.

In ihrer Schlussrede unterstrich die Generaldirektorin der WTO, Dr. Ngozi Iweala-Okonjo, die Rolle der WTO bei der Erreichung der Nachhaltigkeitsziele (sog. „Sustainable Development Goals, SDGs“) sowie die Rolle des globalen Handels in Entwicklungsfragen.

Eklat bei den Agrarverhandlungen

Im Bereich der Agrarverhandlungen standen die Vorzeichen auf eine mögliche Einigung schon vor der Konferenz schlecht. Ende Januar hatte der türkische Vorsitzende des Agrarausschusses, Alparslan Acarsoy, den Genfer Delegierten einen Textentwurf unterbreitet, der die verschiedenen, teils widersprüchlichen Positionen der Delegationen enthielt und keine konkrete Entschließungsvorlage war. Die größten Streitpunkte im Agrarbereich bleiben die Fragen über den Umgang mit staatlicher Lagerhaltung aus Gründen der Ernährungssicherheit (sog. „Public Stockholding, PSH“)

und über die Schaffung eines Sonderschutzmechanismus für Entwicklungsländer (sog. „Special Safeguard Mechanism, SSM“). Bei ersterem geht es insbesondere um die Einigung auf einen bestimmten Grenzwert, bis zu welchem Saatgut zu staatlich festgelegten Preisen angekauft werden darf. Wie hitzig die Diskussionen rund um das Lagerhaltungsthema sind, zeigte sich unter anderem an der Reaktion der indischen Delegation gegenüber Äußerungen der thailändischen Botschafterin Pimchanok Vonkorporon Pitfield. Diese hatte Indien vorgeworfen, deren Getreidebestände nicht nur für die Ernährungssicherheit der eigenen Bevölkerung zu nutzen, sondern für den Export vorzuhalten. Indien ist vor Thailand und Vietnam der größte Reisexporteur der Welt. Nach den Äußerungen der thailändischen Botschafterin, welche, Berichten zufolge,⁴ Beifall von anderen Delegationen erntete, legte die indische Regierung Beschwerde bei der thailändischen Regierung und dem WTO-Sekretariat ein. Die bis dahin in Genf tätige Botschafterin wurde nach der Konferenz zurückberufen und durch den Staatssekretär für Handel ersetzt.

Verpasste Chance bei Fischereiverhandlungen

In den Wochen vor der Konferenz in Abu Dhabi arbeiteten die Mitglieder unter Hochdruck daran, einen entscheidungsreifen Text für die Minister vorzubereiten. Viele Beobachter gaben sich verhalten optimistisch, dass die Minister sich auf einen gemeinsamen Text in Bezug auf Überfischung und Überfangkapazitäten einigen könnten. Die Minister der 164 Mitglieder hatten sich bei der 12. Ministerkonferenz bereits auf eine historische Einigung über ein Fischereiübereinkommen zum Abbau schädlicher Subventionen verständigt. Bei der diesjährigen Ministerkonferenz sollte nun der zweite Teil des Übereinkommens verhandelt und verabschiedet werden. Während sich die Mitglieder bei der Konferenz im Juni 2022 auf den Abbau von Subventionen für illegale, nicht gemeldete und nicht regulierte Fischerei einigen konnten,

³ [Declaration On The Precise, Effective And Operational Implementation Of Special And Differential Treatment Provisions Of The Agreement On The Application Of](#)

[Sanitary And Phytosanitary Measures And The Agreement On Technical Barriers To Trade](#)

⁴ [Thailand recalls its WTO ambassador on India's protest - Economy News | The Financial Express](#)

sollte es in Abu Dhabi vorrangig um den Subventionsabbau für Überfischung und Überfangkapazitäten gehen. Doch die Pazifikstaaten waren mit dem vorgelegten Verhandlungspapier nicht zufrieden und kritisierten die vielen Ausnahmeregelungen.⁵ Sie forderten stattdessen eine allgemeine Begrenzung der Fischereisubventionen; eine Position, die von Mitgliedern wie China, Indien und auch der EU nicht mitgetragen werden konnte. Zumal die indische Delegation auch hier auf weitreichende Ausnahmeregelung (bis zu 25 Jahren) bei der Umsetzung des Übereinkommens pochte. Für viele Delegierte, insbesondere für die Gruppe der Pazifikstaaten, und Beobachter war das Scheitern der Fischereiverhandlungen ein herber Rückschlag, da dieses Übereinkommen unter anderem auch als wichtiges Nachhaltigkeitsabkommen gewertet wird. Auch die Hoffnung auf das Inkrafttreten des ersten Teils des Übereinkommens bei der Ministerkonferenz zerschlug sich. Mit der Ratifizierung Südafrikas, welches sein Ratifizierungsinstrument in Abu Dhabi präsentierte, haben 71 Mitglieder das Übereinkommen ratifiziert; 109 Ratifizierungen sind für das Inkrafttreten notwendig.

Letzte Verlängerung des E-Commerce Moratoriums?

Das Moratorium über Zölle auf elektronische Übertragungen (sog. „E-Commerce Moratorium“) konnte ein weiteres Mal gerettet werden, wenn auch nur in letzter Sekunde und lediglich bis zur nächsten Ministerkonferenz in Kamerun oder bis spätestens zum 31. März 2026. Die seit 1998 bestehende Ausnahmeregelung für digitalen Handel wurde bisher immer wieder mit Verweis auf die Arbeit des parallel agierenden Arbeitsprogramms für E-Commerce verlängert. Die Verlängerungen wurden in den letzten Jahren jedoch zunehmend kritischer gesehen, insbesondere von Ländern wie Indonesien, Indien und Südafrika. Diese argumentieren, dass ihnen durch das Moratorium erhebliche Zolleinnahmen entgehen und die Zölle die Entwicklung lokaler Kleinst-, kleinen und Mittelständischen Unternehmen unterstützen könnten.

Viele Delegierte sehen im Ringen um das Moratorium auch eine Verhandlungstaktik der Moratoriumsgegner, um bei anderen Themen, wie zum Beispiel den Fischereisubventionsverhandlungen oder den Agrarverhandlungen keine Zugeständnisse machen zu müssen. So wird berichtet, dass nachdem neben Indien auch Indonesien und später auch Brasilien sich gegen das Moratorium aussprachen, Indien seine Bedenken auf Bitten des Gastgebers, den Vereinigten Arabischen Emiraten, zurückzog.⁶⁷ Kurz vor dem Ende der Ministerkonferenz versuchte die Gruppe der pazifischen Inselstaaten erneut das Thema der Fischereiverhandlungen auf der Agenda zu platzieren, woraufhin Piyush Goyal, der indische Industrie- und Handelsminister, damit gedroht haben soll, seine Unterstützung für die Verlängerung des E-Commerce Moratoriums zurückzuziehen. Anhand dieses Beispiels zeigt sich, dass der politische Preis für die periodische Erneuerung des Moratoriums stetig ansteigt und dies auch bei der nächsten Ministerkonferenz in Kamerun eine Hängepartie bleiben wird.

Nicht alle sind über den Ausgang der Konferenz unglücklich

Der wenig erfolgreiche Ausgang der Ministerkonferenz zeichnete sich bereits in den Wochen vor dem Treffen ab. Mitglieder gaben sich nur wenig optimistisch, was die verschiedenen Vorlagen von öffentlicher Lagerhaltung bis hin zum E-Commerce Moratorium betraf. Das WTO-Sekretariat betonte energisch die gute Stimmung unter den Mitgliedern, um davon abzulenken, dass inhaltliche Gräben kaum zu überbrücken waren. Erschwerend kam hinzu, dass sich in diesem Superwahljahr nur wenige Regierungen auf tiefgreifende Kompromisse einlassen wollten.

Zwei Schwergewichte der WTO, Indien und die USA, befinden sich derzeit im Wahlkampf. Der indische Handelsminister Goyal, der wegen einer Wahlkampfveranstaltung erst am zweiten Tag der Konferenz anreiste, gab sich im Nachhinein sehr zufrieden mit dem Ausgang der Konferenz. Er betonte, dass Indien seinen sogenannten „Policy Space“ zum Schutz von Fischern und Landwirten

⁵ [Fisheries deal at WTO insufficient for Pacific islands, Fiji says | Reuters](#)

⁶ [After long drama, WTO meet adopts outcome document | India News - Times of India \(indiatimes.com\)](#)

⁷ [WTO-Moratorium für E-Commerce-Zölle erhält vorübergehenden Aufschub -Am 02. März 2024 um 00:17 Uhr | MarketScreener](#)

erhalten habe.⁸ Auch die Vertreterinnen und Vertreter der USA ließen sich nur zu wenigen Kompromissen hinreißen, da Zugeständnisse bei der WTO im Inland oftmals als Geschenke an China und vom US-Senat als außenpolitische Schwäche ausgelegt werden. Daher erwarteten Beobachter auch keine Konzessionen, was die blockierte Berufungsinstanz der WTO betrifft. Diese ist seit 2019 de facto außer Kraft gesetzt, da die USA eine Nachnominierung von Obleuten verhindert. Immerhin konnten sich die Mitglieder bei diesem Thema auf die Einhaltung des Zeitrahmens einigen. Während der MK12 hatten sich die Mitglieder darauf verständigt eine voll funktionsfähige Schiedsinstanz vor Ablauf des Jahres 2024 zu schaffen. Die Ministerialentscheidung der diesjährigen Ministerkonferenz bekräftigte dies erneut und verwies auf die informellen Gespräche, die diesbezüglich bereits in Genf stattgefunden haben, und die Fortschritte, die dabei bisher erzielt wurden. Wie realistisch diese Frist jedoch tatsächlich ist, bleibt abzuwarten. Erschwerend hinzu kommt, dass der bisherige stellvertretende ständige Vertreter Guatemalas, Marco Molina, eine Woche vor der Ministerkonferenz entlassen wurde. Molina hatte im letzten Jahr die Verhandlungen zur Reformierung des Streitschlichtungssystems geleitet und war unter den Delegationen sehr geschätzt.⁹ Wer die Gespräche nun weiterführen wird und welche Auswirkungen der Personalwechsel auf die Einhaltung der Frist haben wird, lässt sich noch nicht abschätzen. Sicher ist jedoch, dass eine Einigung vor den Präsidentschaftswahlen in den USA unwahrscheinlich ist.

Für die EU zeigt der Ausgang der 13. Ministerkonferenz, dass sie sich bei der Etablierung ihrer Reformideen (zum Beispiel in Bezug auf die deliberative Funktion der WTO) und ihrer Initiativen zur Verknüpfung von Klima- und Handelsthemen nur schwer durchsetzen kann. Der regelbasierte Handel, auf den die EU weiterhin besteht, ist für wichtige Partner und insbesondere für die USA, nicht prioritär. Auch die Äußerungen des indischen Handelsministers in Bezug auf den Einschluss von Nachhaltigkeitsthemen bei der WTO, sind eine klare Absage an die Handelsagenda der EU.¹⁰ In

dem Interview mit der Financial Times¹¹ sagte der Minister, dass Handel und das Umweltthema voneinander zu trennen seien. Er führte weiter aus, dass andere Organisationen der Vereinten Nationen besser zur Bekämpfung des Klimawandels aufgestellt seien und dass deren Mandate respektiert werden müssten.

Die EU muss sich demnach stärker strategisch ausrichten und muss bei der Ausverhandlung neuer Abkommen dem Eindruck der Partnerländer entgegenwirken, wonach diese mit Verpflichtungen überfrachtet werden, um die europäische Industrie zu schützen.¹²

Wie schwierig die Umsetzung der grünen Agenda der EU ist, zeigt sich am Beispiel der EU-MERCOSUR-Verhandlungen. Ein großer Streitpunkt ist dabei, dass sich lateinamerikanische Länder gegen mögliche Sanktionen bei Nichteinhaltung gewisser Verpflichtungen erwehren. Die Kritik stammt unter anderem daher, dass MERCOSUR-Partner sich an die Standards von Lieferketten halten müssten, die einerseits frei von Urwaldabholzung sind, einem möglichen europäischen Lieferkettengesetz entsprechen und außerdem im Einklang mit einem Verbot von Zwangsarbeit stehen, welches ebenfalls gerade in Brüssel ausgearbeitet wird.¹³ Zwar bietet die EU Implementierungshilfen und Übergangsfristen an, aber sie riskiert durch ihre hohen Anforderungen, dass Länder sich nach alternativen Partnern umsehen.

Ähnliche Kritik trifft das CO₂-Grenzausgleichssystem der EU (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM), welches als Hürde für den Markteintritt in der EU gewertet wird. Ziel des CBAM-Regelwerks ist eine faire CO₂-Bepreisung für Importe stark umweltverschmutzender Güter (z.B. Zement, Eisen, Stahl) aus Nicht-EU Ländern, welche nicht den innereuropäischen Herstellungsstandards entsprechen.¹⁴

Die Bewältigung dieser Aufgaben sind eine Herkulesaufgabe und der Handlungsspielraum der EU ist dabei sehr gering. Nichtsdestotrotz kommt ihr eine große Verantwortung bei der Verknüpfung von fairem Handel und der Bekämpfung der Klimakrise zu; insbesondere in Zeiten geopolitischer Spannungen.

⁸ [India 'completely satisfied' with WTO conference outcome: Piyush Goyal - The Hindu](#)

⁹ [Guatemala fires key official in charge of WTO reform talks - POLITICO](#)

¹⁰ [Europe, in denial, longs for rules-based global trade order - POLITICO](#)

¹¹ [Green trade rules are 'biased', says Indian minister | Financial Times](#)

¹² [COMMENT - International trade: it's time for an Argumentative European - Borderlex](#)

¹³ [EU-Mercosur Agreement: The EU must overcome its trade impasse - Stiftung Wissenschaft und Politik \(swp-berlin.org\)](#)

¹⁴ [Carbon Border Adjustment Mechanism - Europäische Kommission \(europa.eu\)](#)



Genfer Depesche

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V

Cedric Amon

Research Associate Multilateral Dialogue Geneva

European and international Cooperation

cedric.amon@kas.de



The text of this work is licensed under the terms and conditions of from "Creative Commons Attribution-Distribution at level playing field 4.0 internationally",
CC BY-SA 4.0 (available at: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>)