



Entwicklungsländergruppen und -koalitionen verändern die Machtbalance in der WTO – können die Richtung aber nicht ändern

Von Tobias Reichert, Germanwatch

„Verzweiflung und Abscheu“ – mit diesen deutlichen Worten beschrieb der Handelsminister von Mauritius im Fernsehprogramm der BBC seine Gefühle nach dem Abschluss der Verhandlungen in Hong Kong. Diese Reaktion des Koordinators der G-90 Gruppe der besonders armen und der kleineren Entwicklungsländer steht damit in krassem Widerspruch nicht nur zu den professionell positiven Aussagen des WTO-Generaldirektors Pascal Lamy, sondern auch denen der Koordinatoren der G-20 in der vor allem größere Entwicklungsländer zusammenarbeiten. Noch vor dem offiziellen Ende der Konferenz hatten der indische Handelsminister und sein brasilianischer Kollege das Ergebnis der Verhandlungen als, wenn auch begrenzten, Erfolg dargestellt.

Diese unterschiedlichen Einschätzungen weisen nicht nur auf die unterschiedlichen Schwerpunkte und Interessen der Gruppierungen hin sondern auch und noch mehr auf ihre Stärke in der WTO. Während sich die G-20-Koalition auf die Agrarverhandlungen konzentriert, versucht die G-90 ihre Mitglieder zu möglichst vielen Verhandlungsthemen zu koordinieren.

In den Agrarverhandlungen konnten aus entwicklungspolitischer Sicht denn auch gewisse Erfolge erzielt werden. Am wichtigsten ist sicherlich die seit Jahren überfällige Festlegung eines Datums für das Ende der Exportsubventionen – mit 2013 fällt dies zwar spät aus, aber da im Prinzip seit 1986 darüber verhandelt wird, kann doch von einem Erfolg gesprochen werden. Weniger prominent aber nicht unerheblich sind die Festlegungen im Bereich der Instrumente, die Entwicklungsländern zur Verfügung stehen sollen um Produkte zu schützen, die für Ernährungssicherung und den Lebensunterhalt von Kleinbauern wichtig sind. Sie fielen im Sinne der G-33 von Ländern mit einer großen bäuerlichen Bevölkerung aus, die sich zusammengeschlossen hat, um dieses Thema voran zu bringen. Dabei darf nicht übersehen werden, dass es bei den meisten strittigen Punkten der Agrarverhandlungen keine Entscheidungen in Hong Kong gab. Damit zeichnet sich für zentrale Probleme noch keine Lösung ab, die Entwicklungsländer mussten aber auch keine für sie nachteiligen Zugeständnisse machen. Die positive Einschätzung von G-20 und G-33 erklärt sich hieraus. Die führenden Mitglieder dieser Gruppen (11 Länder, darunter Indien und Indonesien, sind in beiden Mitglied) sind nicht nur politisch und ökonomisch stark, sondern verfügen auch über gut ausgestattete und erfahrene Delegationen, so dass ihnen die Analyse und Erarbeitung von Verhandlungsvorschlägen sowie die interne Koordination relativ leicht fällt.

In den anderen wichtigen Bereichen, dem Marktzugang für nicht-landwirtschaftliche Güter (NAMA) und Dienstleistungen (GATS), sind die Ergebnisse deutlich negativer zu bewerten. Hier gibt es außer der G-90 auch keine dauerhaft organisierte Entwicklungsländerkoalition. Die Zusammenarbeit erfolgt hier eher ad hoc und innerhalb wechselnder Koalitionen von Entwicklungsländern. Die regelmäßige Zusammenarbeit in G-20 und G-33 ist dabei aber hilfreich.

In den NAMA-Verhandlungen mussten die Entwicklungsländer hinnehmen, dass eine Schweizer Formel als Methode zur Zollsenkung fest gelegt wird, bei der höhere Zölle stärker reduziert werden. Da sie höhere Zölle haben als Industrieländer, müssen sie entsprechend tendenziell höhere Einschnitte hinnehmen. Auf Druck einer Koalition von elf Ländern unter Führung von Südafrika sowie Brasilien und Indien werden die Prinzipien der zusätzlichen Flexibilität und der

geringeren Verpflichtungen für Entwicklungsländer an mehreren Stellen betont. Damit besteht in den weiteren Verhandlungen die Möglichkeit die Formel entsprechend auszugestalten.

In den Dienstleistungsverhandlungen hatte die G-90 einen Alternativvorschlag zu dem im nach Hong Kong mitgebrachten Entwurf für die Ministererklärung enthaltenen Anhang C vorgelegt. Dieser Prozess dauerte mehrere Tage, da auf einzelne Mitglieder immer wieder Druck von Industriestaaten und auch vom WTO-Sekretariat ausgeübt wurde. Ihnen wurde vorgeworfen, mit einem eigenen Vorschlag die Verhandlungen unnötig kompliziert zu machen. Sie sollten statt dessen den bestehenden Anhang C akzeptieren. Dabei wurde mit Absicht unterschlagen, dass es sich nicht um einen in Genf vereinbarten Entwurf handelte, sondern um einen vom Vorsitzenden der GATS-Verhandlungsgruppe in eigener Verantwortung entworfenen Text, der aber nicht mehr als solcher gekennzeichnet war. Nachdem die G-90 ihren Vorschlag dann doch noch eingebracht hatte, wurde sie zwar von fünf weiteren lateinamerikanischen und asiatischen Ländern unterstützt – der Druck der Industrieländer wurde aber weiter verschärft. Schließlich musste sie sich mit kleineren Änderungen am ursprünglichen Annex C zufrieden geben. Die G-90, die sich aus den am wenigsten entwickelten Ländern, der afrikanischen Gruppe und karibischen und pazifischen Staaten zusammensetzt, ist für Druck besonders anfällig, da ihre Mitglieder auf Entwicklungshilfe und Handelspräferenzen angewiesen sind. Zudem sind die meist kleinen Delegationen oft nur schwer in der Lage, gleichzeitig am Verhandlungsgeschehen teilzunehmen und sich innerhalb ihrer Gruppe und mit der Hauptstadt zu koordinieren. Die Frustration des mauritischen Handelsministers, die aus dem Zitat am Anfang spricht, erklärt sich aus dieser Erfahrung.

Eine noch größere Niederlage als die G-90 mussten die baumwollexportierenden afrikanischen Länder hinnehmen. Die USA machten keinerlei konkrete Zusagen, ihre handelsverzerrenden Subventionen abzubauen. Einzige Ausnahme sind direkte Exportsubventionen, die sie nach einem verlorenen Streitfall in der WTO ohnehin nicht beibehalten dürfen.

Die Konferenz von Hong Kong hat gezeigt, dass es für die größeren Entwicklungsländer zunehmend möglich ist, ein effektives Gegengewicht zu den Industriestaaten zu bilden. Dies um so mehr, je koordinierter sie auftreten. Für die ärmeren Entwicklungsländer ist dies dagegen nicht oder nur sehr eingeschränkt der Fall.

Vor diesem Hintergrund ist es interessant, dass in Hongkong zum ersten Mal in der Geschichte der WTO alle Entwicklungsländer versucht haben, gemeinsame Interessen zu definieren und ihre Politik untereinander besser abzustimmen. Konkretes Ergebnis ist eine gemeinsame Erklärung von G-20, G-33, AKP, LDCs, Afrikanische Gruppe und Kleine Ökonomien, die von etwa 110 WTO-Mitgliedern getragen wird – deutlich mehr als zwei Drittel der insgesamt 149 WTO-Mitglieder.

Ziel der Gruppe ist, Entwicklungsinteressen ins Zentrum der Verhandlungen zu rücken. Konkrete Forderungen beziehen sich vor allem auf den Agrarbereich: verbesserter Marktzugang, substantielle Reduktion der internen Stützungen, Ende der Exportsubventionen bis 2010. Eine Agenda also, die der der G-20 sehr ähnlich ist.

Inwieweit hier eine neue Süd-Koalition entsteht, die tatsächlich in der Lage ist, die Verhandlungen zu beeinflussen, bleibt abzuwarten. Ebenso ist noch offen, wie weit die Solidarität der G-20-Länder geht, im Zweifel eigene Interessen hinter die der G-90 zurück zu stellen. Die Angebote großer Entwicklungsländer, den LDC freien Marktzugang für den Großteil ihrer Exporte einzuräumen, ist ein positives Zeichen hierfür.

Hongkong, 19.12. 2005