

Entwicklung und Liberalisierung – Ergebnisse der 6. WTO- Ministerkonferenz in Hongkong

Howard Loewen

Nachricht:

Die 6. Ministerkonferenz der WTO in Hongkong konnte das selbst gesetzte Minimum an Zielen erreichen: Insbesondere die Interessen der Entwicklungsländer fanden sich in den Beschlüssen über Exporterleichterungen und den Abbau von Exportsubventionen wieder. Damit wird die Doha-Runde zunehmend den Erfordernissen ihrer Entwicklungsagenda gerecht.

Analyse:

Entwicklungs- und Schwellenländer verbessern die Organisation ihrer Interessen in der WTO. Durch Interessengruppierungen wie die G-20, G-33, NAMA-11 und die Cairns-Gruppe erlangen diese Länder neue Verhandlungsmachtoptionen.

- Angesichts der Heterogenität von Dritte-Welt-Interessen, aber auch der Komplexität der Welthandelsvereinbarungen sind jedoch Zweifel an der mittel- und langfristigen Effektivität dieser Verhandlungsgruppierungen angebracht.
- Neben der Weltmacht USA und der Europäischen Union avancieren regionale Führungsmächte wie China, Indien, und Brasilien zu einflussreichen Akteuren im Aushandlungsprozess über einen neuen Welthandelsvertrag.
- Die Aggregierung von Interessen durch Staatengruppierungen hat dazu geführt, dass der Norden sich inhaltlich bewegt, während der Süden eher auf seinen Positionen verharret.
- Große Agrarexporteure, wie Brasilien, vertreten immer effektiver ihre Interessen, während sie gleichzeitig anfälliger Ökonomien, z.B. in Afrika, volkswirtschaftlichen Schaden zufügen.

Key Words: WTO, Doha-Runde, Entwicklungsländer, Interessen, Führungsmächte

1. Entwicklung und Liberalisierung – Zur Vorgeschichte des Gipfels

Die am 1. Januar 1995 in Genf gegründete Welt handelsorganisation (World Trade Organisation – WTO) ist die Nachfolgeorganisation des seit 1947 bestehenden Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT). Das grundlegende Ziel der WTO ist die Verwirklichung des weltweiten Freihandels. Mit der Gründung der WTO, der inzwischen 150 Staaten angehören, wurde der quantitativen und qualitativen Intensivierung des Globalisierungsprozesses Rechnung getragen: Neben der bereits vom GATT verfolgten Handelsliberalisierung durch Zollsenkungen und den Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse wurden in der WTO neue, weltwirtschaftlich relevante Schwerpunktbereiche wie der grenzüberschreitende Dienstleistungshandel (GATS) sowie der Schutz der handelsrelevanten geistigen Eigentumsrechte (TRIPS) in die Agenda aufgenommen. Auf der Grundlage der GATT-Prinzipien Reziprozität, Liberalisierung und Meistbegünstigung sollen im institutionellen Kontext der WTO die Verregelung der internationalen Handelsbeziehungen vorangetrieben, die Handelspraxis überwacht und eine effektive Streitschlichtung bei Handelskonflikten gewährleistet werden. Auf den WTO-Ministerkonferenzen, dem obersten Entscheidungsorgan der Organisation, werden nicht nur konkrete handelsrelevante Beschlüsse gefasst, sondern auch die inhaltliche Bestimmung der jeweils nächsten Verhandlungsrunden wird vorgenommen.

Bislang wurden seit 1947 acht Verhandlungsrunden zur Liberalisierung des Welthandels durchgeführt. Schwerpunkt der ersten fünf Runden war die Aushandlung bilateraler Zollsenkungen. Die eher dürftige Leistungsbilanz des GATT in diesem Zeitraum wurde mit der Kennedy-Runde, der sechsten Runde von 1964 bis 1967, erheblich verbessert: Neben erfolgreich durchgeführten multilateralen Verhandlungen über eine Reduzierung des Zollniveaus wurden zum ersten Mal die Interessen der Entwicklungsländer berücksichtigt. Zu diesem Zweck wurde das GATT um das Gebiet „Handel und Entwicklung“ erweitert. Die siebte Welthandelsrunde, die so genannte Tokio-Runde, die von 1973 bis 1979 andauerte, setzte die neu gewonnene Dynamik des GATT durch die Verhandlung nichttarifärer Handelshemmnisse

fort. Die im Zuge der weltwirtschaftlichen Rezession in den 1980er Jahren einsetzende Welle des Handelsprotektionismus zeitigte internationale Kritik an der Fähigkeit des GATT, diesen Tendenzen entgegenzuwirken.

Um den neuen Anforderungen gerecht zu werden, einigten sich die WTO-Länder im Zuge der Uruguay-Runde (1986-1994) auf eine umfassende Agenda, die neben den Zielen der Zollsenkung auch Dienstleistungen und geistige Eigentumsrechte beinhaltete. Mit diesen neuen Bereichen vergrößerten sich jedoch die Interessenkonflikte zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Insbesondere die von den USA und der Europäischen Union vorangetriebene Ausarbeitung handelsrelevanter Sozial- und Umweltklauseln wurde von vielen Entwicklungsländern, deren Ziel die weitestgehende Öffnung der Agrar- und Textilmärkte in den Industrieländern ist, als neuer Protektionismus der Industrieländer gegen die Niedriglohnländer verstanden.¹

Unter Berücksichtigung dieser strukturell bedingten „Nord-Süd-Konfliktlinien“ im multilateralen Handelsdialog ist es nicht weiter verwunderlich, dass auf der 1. WTO-Ministerkonferenz in Singapur im Jahr 1996 die Divergenzen zwischen Entwicklungs- und Industrieländern kaum verborgen bleiben konnten. Zwar betonte man in der Ministererklärung zum Abschluss des Gipfels, dass die Verhandlungen bei Telekommunikation, Informationstechnologie und Finanzdienstleistungen erheblich vorangeschritten seien, gleichzeitig wurde jedoch deutlich, dass viele WTO-Entwicklungsländer nicht bereit waren, der Ausarbeitung einer Sozialklausel zuzustimmen. Letztlich wurden diese Ziele dann auch wieder ausgeklammert.

Was sich auf der 2. WTO-Ministerkonferenz in Genf 1998 als zunehmendes strukturelles Problem der Kooperation zwischen Entwicklungs- und Industrieländern andeutete, geriet auf der 3. Ministerkonferenz der WTO vom 30.11. bis 3.12.1999 in Seattle zum unversöhnlichen Gegensatz. Bereits im Vorfeld der Konferenz wurden extrem divergierende Positionen in Bezug auf Fragen des Arbeitsrechts, des Rechts auf geistiges Eigentum und des Umweltrechts eingenommen, die in den Verhandlungen beibehalten und diese letztlich zum Scheitern brachten: Die

¹ Vgl. Senti, Richard (2000): WTO. System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, Zürich, S. 696.

Fachminister der damals 135 WTO-Mitglieder – 134 Staaten und die EU-Kommission – waren außer Stande, sich auf Reichweite und Tagesordnung einer neuen Freihandelsrunde zu einigen. Erst auf der 4. Ministerkonferenz von Doha im November 2001 wurde nach zähem Ringen um die Agenda der Weg für eine neue mehrjährige Verhandlungsrunde freigemacht.

Angesichts der Erfahrungen von Seattle sieht die als „Entwicklungsrunde“ lancierte Doha-Agenda im Wesentlichen die Integration der Entwicklungsländer ins Welthandelssystem vor. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen die Industrieländer verstärkt ihre Märkte für relevante Exporte aus den Entwicklungsländern öffnen. Ferner wurde beschlossen, dass die Reduzierung von Zöllen, Subventionen und weiteren Hindernissen für den freien Austausch von Waren und Dienstleistungen für die Länder der Dritten Welt entsprechend ihrer volkswirtschaftlichen Stärke vorzunehmen ist. Das im Jahre 2001 anvisierte Ziel, bis Ende 2004 einen modifizierten Welthandelsvertrag vorzulegen, musste spätestens mit dem Scheitern der 5. Ministerkonferenz in Cancun im September 2003 aufgegeben werden. In Cancun konnte keine Einigung über ein gemeinsames Vorgehen erzielt werden, weil die Schwellenländer, angeführt von Brasilien, Indien und China und repräsentiert von der G-20, sowie die G-90 der Nichtschwelenländer zunehmend Verhandlungsmacht gegen die westlichen Industrieländer einsetzten.

Insbesondere die Ablehnung der Agrarexportsubventionen vor allem der Europäischen Union sowie strittige Fragen des Wettbewerbs, der Investitionen sowie der Transparenz im öffentlichen Auftragswesen, die so genannten Singapur-Themen, einigte die G-20- und die G-90-Staaten und bezeichnete gleichzeitig eine neue Phase der Welthandelstreifen: Die Dominanz westlicher Industriestaaten, angeführt durch die EU und die USA, machte Platz für eine ausdifferenzierte Interessenlandschaft, die sich u.a. in neuen, informellen Interessengruppierungen der Entwicklungs- und Schwellenländer manifestiert. Die unterbrochenen Verhandlungen wurden im Juni 2004 in Genf wieder aufgenommen, nachdem die Europäische Union signalisiert hatte, ihre Agrarexportsubventionen mittelfristig fallen zu lassen sowie Themen wie Investitionen, Wettbewerb und Transparenz von der Agenda zu nehmen.

2. Ergebnisse der 6. WTO-Ministerkonferenz in Hongkong

„There has been a rebalancing in favour of developing countries, whose interests have now been placed at the heart of our negotiations as we provided for in 2001 when we launched this round“;² so Pascal Lamy, der WTO-Generalsekretär auf einer Pressekonferenz am 18. Dezember 2005. Mit dieser Äußerung verweist er auf eine signifikante Annäherung der laufenden Verhandlungen an das primäre Ziel der Doha-Verhandlungsrunde, die Integration der Entwicklungsländer ins Welthandelssystem voranzutreiben. Ferner wurde entschieden, dass die Modalitäten für das Liberalisierungsprogramm im April 2006 beschlossen werden sollen. Der endgültige Abschluss der Verhandlungsrunde ist Ende 2006 vorgesehen. Welche entwicklungsrelevanten Ergebnisse hat die 6. Ministerkonferenz der WTO nun gezeitigt?

1. Bis zum Jahr 2013 sollen die direkten und indirekten Exportsubventionen der Agrarsektoren in westlichen Industriestaaten und anderen wohlhabenden Ländern schrittweise abgebaut werden. Im Wesentlichen werden von dieser Regelung die Europäische Union, Kanada, Australien und Neuseeland betroffen sein. Die Industrieländer sollen ferner bis 2006 die Exportsubventionen für Baumwolle vollständig abschaffen. Davon werden primär afrikanische Länder profitieren. Hingegen wurde auch Kritik an diesem Beschluss laut, da – wie im Falle der USA – die internen Subventionen, die faktisch den größten Anteil der Gesamtbezuschussung ausmachen, nicht mit einbezogen werden.
2. Den am wenigsten entwickelten Ländern (Least Developed Countries – LDC) soll der zoll- und quotenfreie Zugang zu den Märkten der Industrieländer und ausgewählter Schwellenländer weitestgehend gewährt werden. Für die LDC gilt diese Regelung ab dem Jahre 2008 und umfasst 97 Prozent der Exportprodukte. Die ärmsten Entwicklungsländer konnten sich mit ihrer Forderung nach vollständig freiem Marktzugang für ihre Exporte nicht durchsetzen, da Länder wie Japan und die USA sensible Wirtschaftsbereiche wie

² WTO (2005): Hong Kong 6th Ministerial Conference – Summary of 18th December 2005; Day 6, http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/min05_18dec_e.htm.

Textilindustrie und Reisproduktion durch die 3-Prozent-Ausnahmeregelung schützen.

3. Die Zollsenkungen für Industrieprodukte sollen nach der so genannten „Schweizer Formel“ vorgenommen werden, nach der die höchsten Zölle immer am stärksten reduziert werden. Sonderregelungen beziehen auch hier die Interessen der Entwicklungsländer mit ein.
4. Die Liberalisierung des Dienstleistungssektors wurde nur am Rande diskutiert.

Diese Ergebnisse machen deutlich, dass die Doha-Runde tatsächlich zu einer Entwicklungsrunde avanciert. Tatsache ist aber auch, dass die Liberalisierung der Industriegüter- und Dienstleistungsmärkte nicht in gleichem Maße vorangeschritten ist. Das GATS greift mit seinen weitreichenden Auswirkungen auf nationale Regelungskompetenzen sehr viel stärker in nationale Politik ein als das GATT im Bereich des Industriegüterhandels. Die Effektivität des GATS wird allerdings dadurch begrenzt, dass jedes Mitgliedsland weitestgehend selbst entscheiden kann, in welchem Bereich es Liberalisierungsverpflichtungen übernehmen möchte. Grundsätzlich sind die Interessen der Entwicklungsländer an einer umfassenden Liberalisierung in den genannten Bereichen begrenzter als beim Agrarhandel. Dabei ist zu beachten, dass sie jedoch in Bezug auf den gesamten Welthandel ein signifikant höheres Gewicht besitzen. Insbesondere Industriestaaten wie die Länder der Europäischen Union, Japan und die EFTA-Länder versuchen die Liberalisierung dieser Märkte voranzutreiben, jedoch bisher mit mäßigem oder gar keinem Erfolg.

3. Entwicklungsländerinteressen und ihre Artikulation in der WTO

Sowohl die Dynamik in den entwicklungsrelevanten Bereichen der Doha-Runde als auch der oben konstatierte Stillstand in den für Industriestaaten relevanten Marktöffnungsverhandlungen verweisen auf die zunehmende Verhandlungsmacht von Entwicklungs- und Schwellenländern in der Welthandelsorganisation. Durch Allianzen bzw. informelle Gruppierungen werden die Interessen von einigen bzw. allen Entwicklungsländern zum Ausdruck gebracht. Im Unterschied zu den vorangegangenen Runden, in denen die USA und die Europäische Union ihre

Interessen fast immer durchsetzen konnten, haben die rund 110 Entwicklungsländer – sie stellen zwei Drittel der WTO-Mitglieder – nun die Möglichkeit geschaffen, Entscheidungsprozesse innerhalb der WTO massiv zu beeinflussen und somit Verhandlungsrunden in bestimmte Richtungen zu lenken. Gleichzeitig gibt es aufgrund des unterschiedlichen Entwicklungsgrades der einzelnen Staaten erhebliche Interessendivergenzen, die sich auch negativ auf die kollektive Interessenartikulation auswirken könnten. Schwellenländer wie China, Brasilien und Indien haben an Einfluss gewonnen, lassen sich jedoch nicht immer eindeutig dem Lager der Industrie- oder der Entwicklungsländer zuordnen, sondern bilden eine Interessenkategorie sui generis.

Der auf dem Konsensprinzip beruhende Entscheidungsmodus der Welthandelsorganisation sowie die Anzahl von inzwischen 150 Mitgliedern impliziert die potentielle Interaktion von ebenso vielen Delegationen auf der Suche nach Mehrheiten. Aber wenn ein Konsens selbst von kleinsten Mitgliedsländern blockiert werden kann, so ist der erfolgreiche Abschluss einer Verhandlungsrunde auch aufgrund der hohen Komplexität der Handelsfragen ein langwieriges und schwieriges Unterfangen. Um den Prozess der Meinungsfindung zu vereinfachen, wurden in Hongkong sechs Komitees geschaffen, deren Mitglieder die wichtigsten Fragen diskutieren sollten. Jede Arbeitsgruppe gliedert sich wiederum in weitere, deren Arbeit grundsätzlich von bilateralen Treffen zwischen einzelnen Ländern ergänzt wird.

In Tabelle 1 sind einige Ländergruppierungen aufgeführt, die im institutionellen Rahmen der Welthandelsorganisation gegründet wurden, die spezifische Interessen der beteiligten Akteure vertreten und aktiven oder passiven Einfluss auf die Agenda der derzeitigen „Entwicklungsrunde“ ausüben.

Die größte Entwicklungsländerallianz ist die G-110, die nun im institutionellen Rahmen der Ministerkonferenz in Hongkong zum ersten Mal zusammengekommen war. Sie umfasst 110 Entwicklungs- und Schwellenländer, die zugleich anderen Interessenkonstellationen wie G-20, G-33, AKP und Least Developed Countries zugeordnet werden können. In der ersten Sitzung der G-110 betonte der brasilianische Außenminister, dass dieses Zusammentreffen von historischer Bedeutung sei und dass die neue Allianz entstanden sei, um Stellung zu den ent-

Tabelle 1: Ausgewählte Interessengruppierungen der Entwicklungs- und Schwellenländer in der WTO

Gruppierung oder Allianz	Anliegen/Statement	Beteiligte Länder und Gruppen
AKP	Interessen unterentwickelter Staaten aus allen Weltregionen	Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (insgesamt 77 Länder) Lomé-Abkommen (1975) mit der Europäischen Union.
G-20	Verhandlungen sollen sich an den entwicklungsrelevanten Zielvorgaben der Doha-Runde orientieren, Abbau von Agrarsubventionen, Aufhebung von Importbeschränkungen	Entwicklungsländer und Schwellenländer: Brasilien, Argentinien, Südafrika, Nigeria, Ägypten, China, andere Staaten Südamerikas und Asiens Führungsstaaten: Brasilien, Indien, China, Südafrika
G-33	Einbringung von Initiativen zu besonderen Produktfragen, Marktöffnung bei gleichzeitigem Abschirmen des Agrarsektors	40 Entwicklungsländer und Schwellenländer u.a. China, Indien, Indonesien, Türkei, Venezuela etc. Führungsstaaten: China, Indien, Indonesien
G-90	Entwicklungsziel als fester Bestandteil von Welthandelsrunden, alternativer Entwurf einer Erklärung	Afrikanische, karibische und pazifische Entwicklungsländer sowie Nichtschwelenländer
G-110	„Große Koalition des Südens“, Entwicklungsziel als fester Bestandteil von Welthandelsrunden	G-20; G-33, AKP-Staaten, Least Developed Countries (32 Länder), afrikanische Länder Sprecher: Brasilien
NAMA-11	NAMA (Non-Agricultural Market Access), Forderung nach Abrücken von der Schweizer Zollreduzierungsformel abzurücken	Südafrika, Argentinien, Venezuela, Philippinen, Indien, Namibia, Ägypten, Indonesien etc.
Cairns-Gruppe	Senkung der Einfuhrzölle und Subventionen im Agrarsektor	Kanada, Australien, Argentinien, Chile, Brasilien, Indien, Indonesien, Neuseeland, Südafrika etc.

Quelle: Darstellung des Verfassers.

wicklungspolitischen Defiziten der Doha-Runde zu beziehen. Die so genannte Cairns-Gruppe, in der liberalisierungsorientierte Entwicklungs- und Industrieländer bisher in den Agrarverhandlungen zusammenarbeiten, trat dagegen eher in den Hintergrund.

Die effektivste und bedeutendste informelle Gruppierung innerhalb der WTO ist die G-20, die sowohl Entwicklungsländer als auch Schwellenländer einbezieht.³ Sie wurde im Vorfeld der

³ Derzeitige Mitglieder: Ägypten, Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, China, Guatemala, Indien, Indonesien, Kuba, Mexiko, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Philippinen, Südafrika, Tansania, Thailand, Venezuela, Simbabwe.

5. Ministerkonferenz in Cancun im Jahre 2003 gegründet. Unter der Führung von Brasilien, Indien und China konnte die G-20 in Cancun den Interessenblock insbesondere der USA und der EU ausbalancieren. Das Scheitern der Konferenz und die stetige Artikulation von Entwicklungsländerinteressen führten zu dem oben beschriebenen Ausgang der Hongkong-Konferenz. Eine weitere informelle Interessengruppierung, die Industrie und Schwellenländer umfasst, ist beispielweise die G-6, in der sich die USA, die Europäische Union, Brasilien, Indien, Japan und Australien zusammenfinden. Insbesondere Schwellenländern kommen in diesen Gruppierungen wichtige Scharnierfunktionen zu, da sie

häufig auch die Interessen der Entwicklungsländer artikulieren.

Als primäre Artikulationsforen für Entwicklungsländerinteressen sind die AKP-Staaten sowie die G-90 zu nennen. Beiden Institutionen ist gemeinsam, dass sie die Interessen unterentwickelter Staaten besonders im Agrarsektor vertreten. Die elf Mitglieder der Gruppe NAMA (Non-Agricultural Market Access) fordern u.a. die Liberalisierung der Entwicklungsländermärkte im Verhältnis zur jeweiligen volkswirtschaftlichen Leistung. Die G-33 besteht wiederum aus Entwicklungs- und Schwellenländern, was in der Forderung nach Marktöffnung bei gleichzeitigem Abschirmen der landwirtschaftlichen Märkte deutlich wird. Die so genannte Cairns-Gruppe vereinigt Entwicklungsländer, Schwellenländer und Industrieländer in ihrem Bestreben, die Liberalisierung der jeweiligen Agrarexportsektoren voranzutreiben.

Die Allianzbildung der Entwicklungsländer beeinflusst die Gestaltung und Durchsetzung der „Entwicklungsagenda“ in der Doha-Runde. Länderinteressen werden programmatisch gebündelt und von einflussreichen Staaten bzw. Führungsmächten offensiv im institutionellen Kontext der WTO vertreten. Dieses Phänomen lässt sich an folgenden Beispielen nachzeichnen:

Die FIPS (Five Interested Parts) ist eine informelle Verhandlungsgruppe, zu der die USA, die Europäische Union, Australien, Indien und Brasilien gehören. Das für die Weiterführung der Doha-Runde so wichtige Verhandlungspaket zur Umsetzung des EU-Vorschlags, die Agrarexportsubventionen vollständig abzubauen, konnte so im Juli 2004 geschnürt und verabschiedet werden. An dieser Stelle zeigt sich, dass die Schwellenländer Indien und Brasilien als maßgebliche Vertreter der Entwicklungsländer- und Schwellenländerinteressen gleichsam als Transmissionsriemen zwischen den großen Blöcken der armen und reichen Staaten agieren konnten. Indien und Brasilien sind überdies Führungsmächte einer Länderallianz, zu der auch Argentinien, Indonesien, Namibia, Pakistan, die Philippinen, Südafrika und Venezuela gehören. All diese Staaten engagieren sich ebenfalls für die umfassende Ausgestaltung einer Entwicklungsagenda in der Welthandelsrunde („Reclaiming Development in the WTO Doha Development Round“).

Die 5. Ministerkonferenz scheiterte u.a. am entschlossenen Auftreten der G-20, die sich zum

ersten Mal als Einheit gegen die Interessen der USA und der EU stellte und somit kam eine Einigung über den Entwicklungsaspekt der Doha-Welthandelsrunde nicht zustande. Die 6. Ministerkonferenz der WTO in Hongkong ist als ein voller Erfolg der G-110 zu werten. Die von Brasilien und Indien angeführte Gruppierung hat sich mit ihren Forderungen nach Abschaffung der Exportsubventionen für Agrarprodukte und freiem Zugang für Least Developed Countries zu Industrieländermärkten sowie der Thematisierung der Baumwollsubventionen durchsetzen können. Ob die nun auf die Agenda gebrachten Themen tatsächlich auch in den neuen Vertrag Ende dieses Jahres eingehen werden, bleibt aber abzuwarten. Denn die Beschlüsse, Subventionen und Zölle zu senken, müssen erst noch hart verhandelt und dann in definitive Prozentzahlen umgesetzt werden.

Demgegenüber lassen sich auch Nachteile einer großen Interessengemeinschaft aufzeigen: Die Koalition der Entwicklungs- und Schwellenländer ist zu heterogen, um in den langwierigen Verhandlungen als Interessenblock zu agieren. So sind beispielsweise viele Entwicklungsländer bzw. Least Developed Countries Nahrungsmittelimporteure. Somit kann die Aufhebung der Agrarsubventionen auch einen gerade für diese Länder schwer zu verkraftenden Anstieg der Nahrungsmittelpreise nach sich ziehen. Für die AKP-Staaten, die durch das Lomé-Abkommen von 1975 und die damit einhergehenden Zollpräferenzen erleichterten Zugang zum EU-Binnenmarkt haben, werden sich ebenfalls nachteilige Folgen durch den Abbau der Vorzugsbehandlung ergeben.

Ein weiterer Punkt ist die Dominanz, die von großen Exporteuren wie Brasilien, das als Sprecher für viele Entwicklungs- und Agrarländer in der WTO fungiert, in den Handelsbeziehungen des Südens ausgeübt wird. Viele Agrarstaaten der Dritten Welt haben im Zuge der Blockbildung gegen die vermeintliche Agrarburg der EU versäumt zu erkennen, dass Brasilien zu einem der größten Agrarproduzenten der Welt geworden ist. Da dieses Land gleichzeitig starke protektionistische Tendenzen zeigt, entwickelt sich hier zumindest hinsichtlich des handelspolitischen Verhaltens eine große Konkurrenz im Süden, der viele Agrarstaaten beispielweise in Afrika nicht standhalten können.

4. Ausblick

Aus den bisherigen Ausführungen geht hervor, dass Verhandlungsmacht in der WTO nicht mehr von den USA und der Europäischen Union monopolisiert wird, sondern immer mehr auch von regionalen Führungsmächten wie Brasilien, Indien, China und Südafrika ausgeübt wird. Wurde die Uruguay-Runde im Jahre 1994 noch durch eine dominante transatlantische Positionierung bei gleichzeitiger Uneinigkeit der Entwicklungs- und Schwellenländer zum erfolgreichen Abschluss gebracht, so sind in der seit 2001 laufenden Doha-Runde eine Vielzahl von Allianzen entstanden, die sich jedoch nicht nur entlang der traditionellen internationalen Konfliktlinie zwischen Industrie- und Entwicklungsländern verorten lassen. Sie tragen vielmehr pragmatische Züge und kommen in einer institutionalisierten Zusammenarbeit von Schwellen- und Industrieländern in der G-20, der G-33, der NAMA-11 sowie in der Cairns-Gruppe zum Ausdruck.

Dies bedeutet einerseits, dass Interessengruppierungen wie die G-20 große Bedeutung für den erfolgreichen Abschluss von Welthandelsrunden erlangen. Als erster Schritt wurden beispielweise Interessen der Entwicklungs- und Schwellenländer in der G-20 artikuliert bzw. aggregiert und dann als zweiter Schritt durch regionale Führungsmächte wie Brasilien, Indien und China in „Vermittlungsinstitutionen“ wie der FIPS und der G-6 auf die Agenda gebracht. Nur so ist zu erklären, warum es zu einer Entwicklungswende in der Doha-Runde kam. Die starken Akteure in der WTO scheinen nun die USA, die Europäische Union, Brasilien und Indien zu sein.

Andererseits ergeben sich natürlich auch Überlappungen und institutionelle Redundanzen. So sind viele Staaten der G-20 auch Mitglieder in den Cairns-Gruppe und der G-33. Eine weitere Auswirkung der Ausdifferenzierung von Verhandlungsmacht durch regionale Führungsmächte im Kontext der WTO ist neben der effektiveren Interessenäußerung der Schwellen- und Entwicklungsländer, dass bestimmte, zumeist sehr arme Staaten von den etwas pluraleren Entscheidungsfindungsprozessen nach wie vor ausgeschlossen bleiben. Jedoch ist festzuhalten, dass die Entwicklungs- und Schwellenländer insgesamt die Organisation ihrer Interessen verbessern und somit ihre Durchsetzungskapazitäten vergrößern konnten.

Die 6. WTO-Ministerkonferenz in Hongkong war nur ein kleiner, aber wichtiger Schritt auf dem Weg zum Abschluss der Doha-Welthandelsrunde, die nun ihrer Bezeichnung als Entwicklungsrunde wenigstens teilweise gerecht werden kann. Denn die Beschlüsse, die noch in Zahlen zu gießen sind, implizieren erhebliche Exporterleichterungen für Entwicklungs- und Schwellenländer im Agrarsektor. Dies war nicht zuletzt auch wegen der starken Interessenvertretung dieser Länder, insbesondere durch die informellen Gruppierungen G-110 und G-20, möglich. Dennoch sind die Schwellen- und Entwicklungsländer nicht bereit, die Zölle für Industriegüter zu senken, trotz des Entgegenkommens der reichen Industrieländer. Hier könnte jedoch die Heterogenität der G-110 bzw. der G-20 zu einer Spaltung der Koalition des Südens führen: Denn Schwellenländer wie Indien und Brasilien, die ihre Zölle nicht senken, schwächen gleichzeitig auch die Exporte aus anderen Ländern des Südens. Es ist kein Geheimnis, dass das Zollniveau im Süden das des Nordens bereits überholt hat.

Der Prozess des Interessenausgleichs zwischen Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern geht nun in die entscheidende Phase der Verhandlungen. Die Interessenaggregation hat dazu geführt, dass der Norden sich bewegt und der Süden eher auf seinen Positionen beharrt. Letztlich geht es aber nicht nur um den Agrarmarkt, sondern – vor allem den Industrieländern – natürlich auch um die Öffnung der Dienstleistungs- und Industriegütermärkte und besonders die 1996 formulierten Singapur-Ziele (vgl. oben), denn nur diese können positive Auswirkungen auf Entwicklung und Wohlfahrt aller am Welthandelssystem beteiligten Volkswirtschaften erzielen. Ein Nichtabschluss der vor vier Jahren begonnenen Doha-Runde würde zu einem weiteren Anstieg bilateraler bzw. regionaler Handelsabkommen führen und gleichzeitig protektionistische Tendenzen im Welthandel verstärken. Es wird in diesem Zusammenhang zu beobachten sein, inwieweit die stärkere Fixierung vor allem der USA, aber auch der EU auf bi- und multilaterale Verhandlungen mit dem Ziel, nicht willkommene Kompromisse auszuhebeln (auch unter dem Stichwort „forum shifting“ diskutiert), weiter an Bedeutung gewinnt.

■ Der Autor

Dr. Howard Loewen ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Asienkunde.
E-Mail: loewen@giga-hamburg.de

■ Gegenwärtige Forschung im GIGA zum Thema

Analyse der Konflikte um das TRIPS-Abkommen und von dessen Auswirkungen auf den Zugang zu Medikamenten im Rahmen des Forschungsprojektes „Global Health Governance: Institutioneller Wandel und die Schnittstellen zwischen globaler und lokaler Politik in der armutsorientierten Bekämpfung von Krankheiten“.

Theorie und Empirie der Interaktion internationaler Institutionen („Institutional Interplay“) am Beispiel der Welthandelsorganisation und regionaler Handelsregime in Ostasien.

■ DÜI/GIGA-Publikationen zum Thema

Hein, Wolfgang / Voegeli, Wolfgang (2004) (Hrsg.): GATS und globale Politik, Hamburg.

Loewen, Howard (2005): Towards a dynamic model of the interplay between international institutions, GIGA Working Paper Series, No. 16.

Nabers, Dirk (2005): Freihandelsabkommen in Ostasien und die Zukunft des Welthandelssystems, in: Südostasien aktuell, Heft 5.

Nord-Süd aktuell (2001): Schwerpunktthema WTO, 15. Jg., Heft 2.

Steiner, Susan (2004): Afrika und die WTO. Unvereinbar oder untrennbar?, in: Nord-Süd aktuell, 18. Jg., Heft 1, S. 105-113.

Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien – ist einer der größten europäischen Think Tanks für *area studies* und *vergleichende area studies*. Thematisch befasst sich das GIGA mit den politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Afrika, Asien, Lateinamerika, im Nahen und Mittleren Osten sowie mit globalen Herausforderungen. Die Umstrukturierung des vormaligen Deutschen Übersee-Instituts ist inzwischen weit fortgeschritten und verbessert die Möglichkeiten, Forschungsergebnisse in Wissenschaft, Politik und Wirtschaft zu vermitteln. Neben den etablierten Regionalinstituten (Deutsches Orient-Institut, Institut für Afrika-Kunde, Institut für Asienkunde, Institut für Iberoamerika-Kunde) sorgen drei neue übergreifende Forschungsschwerpunkte für einen regional vergleichenden Blick auf zentrale Phänomene einer zunehmend globalisierten Entwicklung, die gleichzeitig Chancen und Probleme in sich birgt.

Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien – in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost sowie zu Globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der GIGA *Focus* Global wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretene Auffassung stellt die des / der jeweiligen Autors / Autorin und nicht unbedingt die des Instituts dar. Download unter www.giga-hamburg.de/giga-focus.

Redaktion: Wolfgang Hein; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

Lektorat: Vera Rathje; Kontakt: giga-focus@giga-hamburg.de; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, D-20354 Hamburg

G I G A Focus
German Institute of Global and Area Studies

www.giga-hamburg.de/giga-focus

IMPRESSUM