

Nr. 139 /2004

Berlin, Oktober 2004

Ein Jahr nach Cancún

War das Scheitern ein Erfolg für die Entwicklungsländer? Perspektiven für eine marktwirtschaftlich orientierte Entwicklungspolitik

Anton Bösl
Patrik Reuter (Ext.)

ISBN 3-937731-32-6

Ansprechpartner: Dr. Dr. Anton Bösl
Politik und Beratung
Telefon: 0 30/2 69 96-457
E-Mail: anton.boesl@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, Wichmannstr. 7, 10907 Berlin

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	2
1 Zusammenfassung	3
2 Einleitung.....	4
3 Historischer Überblick.....	5
3.1 Entstehung und Entwicklung der WTO	5
3.2 Die Doha-Welthandelsrunde: Ziele und bisheriger Verlauf.....	7
4 Warum Cancún gescheitert ist.....	8
4.1 Gruppierungen von Entwicklungsländern	9
4.2 Die Gruppe der 21 und ihre Bedeutung	11
4.3 Haben die Industrieländer die Macht der G21 unterschätzt?.....	12
5 Die Vereinbarungen von Genf.....	13
5.1 Die Inhalte der Vereinbarung von Genf	13
5.2 Chancen und Risiken der erzielten Vereinbarungen	15
6 Perspektiven für Entwicklungsländer seit Cancún	17
6.1 Haben sich die Entwicklungsländer selbst einen Gefallen getan?.....	18
6.2 Entwicklungsländer innerhalb der WTO seit Cancún.....	20
6.3 Positionierung der G21 in der internationalen Handelspolitik seit Cancún	21
6.4 Brasilien, China, Indien und Südafrika: Protagonisten der Entwicklungsländer ?..	23
7 Ergebnisse und Handlungsempfehlungen	25
Anhang	27

Abkürzungsverzeichnis

AKP	A frika- K aribik- P azifik
AOA	A greement on A griculture (Agrarabkommen)
ATTAC	A ssociation pour une T axation des T ransactions financières pour l' A ide aux C itoyens et Citoyennes (Vereinigung zur Besteuerung von Finanztransaktionen im Interesse der BürgerInnen)
DAC	D evelopment A id R ecipients (Empfänger von Entwicklungshilfe)
DDA	D oha D evelopment A genda (Doha-Entwicklungs-Agenda)
DSU	D ispute S ettlement U nderstanding (Streitschlichtungsverfahren der WTO)
FIPs	F ive I nterested P arties (Australien, Brasilien, EU, Indien, USA)
FTAA	F ree T rade A rea of the A mericas (amerikanische Freihandelszone)
GATT	G eneral A greement on T ariffs and T rade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen)
GATS	G eneral A greement on T rade in S ervices (Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen)
HDI	H uman D evelopment I ndex (Index zur Messung der menschlichen Entwicklung)
ITO	I nternational T rade O rganization (Internationale Handelsorganisation)
IWF	Internationaler Währungsfond
LDC	L east D eveloped C ountries (am wenigsten entwickelte Staaten)
NAMA	N on- A gricultural M arket A ccess (Marktzutritt für Nicht-Agrarprodukte)
NRO	N icht- R egierungs- O rganisationen
NTB	N on- t ariff b oundaries (Nicht-tarifäre Handelshemmnisse)
OECD	O rganization for E conomic C o-operation and D evelopment (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
PKE	P ro- K opf- E inkommen
TNC	T rade N egotiations C ommittee (Verhandlungskomitee der WTO zwischen den Ministerkonferenzen)
TRIPS	T rade- R elated A spects of I ntellectual P roperty R ights (Handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums)
TRTA	T rade- R elated T echnical A ssistance (Handelsbezogene technische Unterstützung)
UNDP	U nited N ations D evelopment P rogramme Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
WTO	W orld T rade O rganization (Welthandelsorganisation)

1 Zusammenfassung

Erste Versuche eine Internationale Handelsorganisation zu gründen, gab es bereits nach dem zweiten Weltkrieg. Letztlich dauerte es allerdings bis 1995 bis diese Ziel mit Gründung der WTO erreicht wurde. Die derzeit laufende Welthandelsrunde (die Doha Development Agenda) sollte vor allem im Bereich Agrarwirtschaft entscheidende Ergebnisse zur Handelsliberalisierung liefern. Die sehr unterschiedlichen Interessen von Industrie- und Entwicklungsländern im Agrarbereich, aber auch bei den sog. Singapur-Themen (Erleichterung des Handels, Transparenz im öffentlichen Auftragswesen, Investitionen und fairer Wettbewerb) führten am 13. September 2003 allerdings zum Scheitern der Ministerkonferenz in Cancún. Das von vielen Entwicklungsländern als Erfolg gefeierte Scheitern war möglich geworden, weil die neu entstandene Gruppe der 21, der vor allem die wichtigsten Schwellenländer angehören, sich nicht von den Industrienationen unter Druck setzen ließ und ihre Bedeutung und Macht innerhalb der Entwicklungsländer dazu nutzte, die eigenen Forderungen mit Nachdruck zu verfolgen. Die Industrieländer tragen insofern eine Mitverantwortung an dem Scheitern der Konferenz, da sie die G21 nicht hinreichend in ihr Verhandlungskalkül einbezogen hatten.

Ende Juli 2004 gelang es in Genf, die Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde wieder in Gang zu bringen. Dies war vor allem durch das Einbeziehen von Indien und Brasilien als Vertreter der G21 in die entscheidenden Verhandlungen möglich geworden. Die nun erarbeiteten Kompromisse ermöglichen zwar die Fortsetzung der Welthandelsrunde, doch viele vage Formulierungen bergen noch zahlreiche Risiken für einen erfolgreichen Abschluss der „Entwicklungsrunde“. Mit der Fortsetzung der Gespräche ein Jahr nach dem Scheitern von Cancún, muss man akzeptieren, dass das vergangene Jahr für den Welthandel ein verlorenes Jahr war. Weitreichende Liberalisierungen bieten überwiegend positive Wachstumsimpulse, von denen im Bereich Agrarwirtschaft vor allem Entwicklungsländer profitieren können. Für die G21 war Genf die erste große Gelegenheit, sich als Gruppierung zu etablieren. Es hat sich hierbei auch ansatzweise gezeigt, dass die G21 aufgrund ihrer Zusammensetzung die Möglichkeit hat, globale ökonomische Machtverhältnisse zu beeinflussen. Größte Herausforderung hierbei wird für die Staaten dieser Gruppierung sein, trotz ihrer Heterogenität als geschlossene Gruppe aufzutreten und über ihre Opposition in Cancún hinaus weitere gemeinsame Interessen zu finden.

Im vergangenen Jahr haben vor allem Brasilien, Indien und Südafrika, aber auch China ihre Zusammenarbeit intensiviert und arbeiten nicht zuletzt im Bereich Handel immer enger zusammen. Wenn es diese vier Staaten schaffen würden, die G21 zu führen und zusammenzuhalten, könnte sich die G21 zu einer festen Institution in der Welthandelspolitik etablieren. Das gewachsene Selbstvertrauen der Entwicklungsländer fordert von den Industrienationen eine Neuorientierung ihrer Außenwirtschaftspolitik. Auch Deutschland muss seine Rolle an diese Gegebenheiten anpassen.

2 Einleitung

*„Der Markt ist der einzige demokratische Richter,
den es überhaupt in der modernen Wirtschaft gibt.“*

Ludwig Erhard (1897-1977)

Die WTO-Ministerkonferenzen verfolgen das Ziel, dass – wie Ludwig Erhard es formuliert – „der Markt als demokratischer Richter“ weltweit in Aktion treten kann. Dass es dahin noch ein langer Weg ist, hat sich schon mehrmals gezeigt, besonders deutlich vor einem Jahr. Am 13. September 2004 jährte sich das Scheitern der letzten WTO-Ministerkonferenz von Cancún erstmals.

Das Arbeitspapier nimmt diesen „Jahrestag“ zum Anlass, das neue Selbstvertrauen der Entwicklungsländer – insbesondere der neuen Gruppe der 21 (G21) – näher zu betrachten und will eine Analyse bieten für die Veränderungen in der Welthandelspolitik durch das Entstehen der Gruppe der 21 und das Scheitern der Verhandlungen in Cancún. Was hat sich also in den letzten 12 Monaten getan? Haben die Entwicklungsländer ihre Position stärken können oder hat sich im Vergleich zu vor einem Jahr nichts geändert? Bedeuten die Entwicklungen seit Cancún eine Änderung der Welthandelspolitik?

Hierzu soll zunächst ein historischer Überblick über die Entstehung der World Trade Organization (WTO) und die Doha-Runde den Einstieg in die Thematik erleichtern.

Danach werden die Gründe für das Scheitern von Cancún unter besonderer Berücksichtigung der Forderungen der Entwicklungsländer analysiert. Nach einer Zusammenfassung der Ergebnisse von Genf (31. Juli 2004) und einer Beschreibung der daraus resultierenden Chancen und Gefahren soll dann die G21 und ihre Zukunftsperspektive beurteilt werden. Im Vordergrund steht vor allem die Frage nach der Positionierung der G21 in der internationalen Handelspolitik seit Cancún und die Zukunftsperspektiven für diese Gruppierung. Einzelne Protagonisten der G21 wie Brasilien, Indien, China und Südafrika werden abschließend als Mitglieder der G21 näher betrachtet. Hierbei steht dann die Frage im Vordergrund, ob die G21 mit Recht von sich behaupten kann, für alle Entwicklungsländer zu sprechen.

Fragen außenhandelstheoretischer Art, wie zum Beispiel nach der Fairness von freiem Handel, sollen in diesem Papier nicht diskutiert werden. Die Annahme, dass Freihandel für alle Beteiligten eher positiv als negativ ist und dass gerade Entwicklungsländer sich durch Protektionismus eher selbst schaden als nützen, wird als Prämisse der Untersuchung zugrunde gelegt.¹

¹ Siehe auch: „Thesen zur Globalisierung, Analysen und Argumente aus der KAS, Mai 2003,
http://www.kas.de/db_files/dokumente/analysen_und_argumente/7_dokument_dok_pdf_3555_1.

3 Historischer Überblick

3.1 Entstehung und Entwicklung der WTO

Gründungsdatum der WTO ist der 1. Januar 1995, ihre Entstehung ist Ergebnis der Uruguay-Runde zum Welthandel.

Schon kurz nach dem Krieg wollte man eine Internationale Handelsorganisation (ITO) gründen. Zusammen mit der Gründung von Weltbank-Gruppe und Internationalem Währungsfond (IWF) wurde in Bretton-Woods, New Hampshire 1944 beschlossen, die ITO als dritte Bretton-Woods-Organisation einzurichten. Mit Gründung der Vereinten Nationen 1945 wurde die Arbeit zur Gründung der ITO geleitet vom „Economic and Social Council“ der Vereinten Nationen.

1947 in Genf wurden dann die Grundlagen für ein provisorisches allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT – General Agreement on Tariffs and Trade) verabschiedet. Die Regierungen beschlossen, dass das GATT zum 1. Januar 1948 in Kraft treten werde, ohne dass die Verhandlungen über die ITO insgesamt abgeschlossen waren.

Die „Conference on Trade and Development“ in Havanna 1948 sollte die Verhandlungen über die ITO beenden. Die Ergebnisse dieser Konferenz allerdings, die „Havanna-Charta“ (bzw. Havanna-Abkommen, 1948), wurde von den USA nie ratifiziert und trat somit nie in Kraft. Grund dafür war, dass US-Präsident Truman dem US-Senat die Charta nie zur Abstimmung vorlegte, da die damalige republikanische Mehrheit der ITO negativ gegenüber stand. 1950 schließlich erklärte die Truman-Administration, dass sie nicht länger das Ziel der parlamentarischen Zustimmung für die ITO verfolgen würde.

Durch das Scheitern der ITO fehlte die geplante „dritte Säule“ des Bretton-Woods-Systems, doch *„the GATT, which was not intended to be an international organization, gradually filled this void.“*² Wenn auch das GATT diese Lücke nicht ausreichend füllen konnte, so wurde es doch zu einer wichtigen Institution wenn es um multilaterale Vereinbarungen über den Abbau von Zöllen und Handelsbarrieren ging.

Bisherige Handelsrunden und Ministerkonferenzen

➤ **1947-1994 (GATT-Handelsrunden)**

1. Genf (1947)
- 2nd Annency (1949)
- 3rd Tournay (1950/51)
- 4th Genf (1955/56)
5. Dillon-Runde (1961/62)
6. Kennedy-Runde (1964-67)
7. Tokio-Runde (1973-79)
8. Uruguay-Runde (1986-94)

➤ **1996-heute (WTO-Ministerkonferenzen)**

1. Singapur (9. bis 13. Dezember 1996)
2. Genf (18. bis 20. Mai 1998)
3. Seattle (30. Nov. bis 3. Dez. 1999)
4. Doha (9. bis 13. November 2001)
5. Cancún (9. bis 13. September 2003)

² In: Matsushita, M./Schoenbaum, Th., J./Mavroidis, P. C., The World Trade Organization - Law, Practice, and Policy, Oxford 2003, 2.

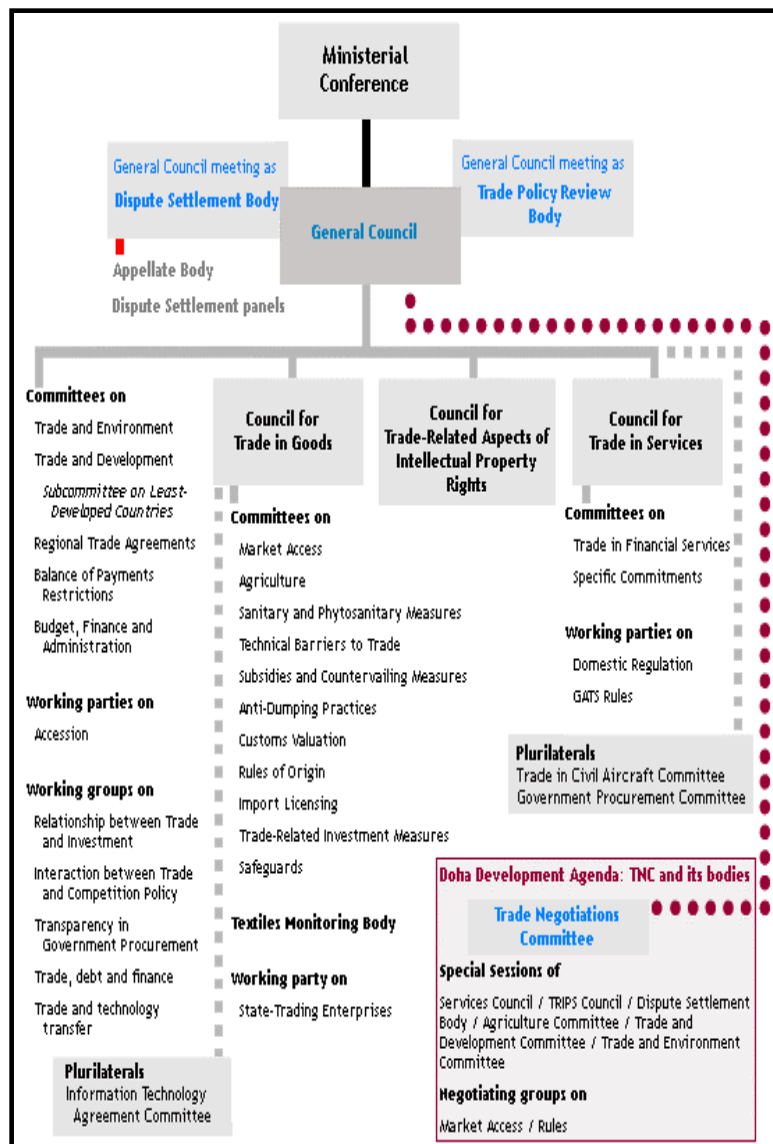


Abbildung 2

Der amerikanische WTO-Experte John Jackson beschreibt sogenannte „*birth deficit*“³ als Zeichen dafür, dass GATT eine provisorische Einrichtung war. Hierzu gehört vor allem das Fehlen einer Charta, die dem GATT eine organisatorische Struktur gegeben hätte und es zu einer juristischen Person gemacht hätte sowie die sogenannten Großvater-Rechte.⁴ Erst 1995 – mit der Schaffung der Welthandelsorganisation (WTO) – wurden diese Mängel beseitigt.

Da man erkannt hatte, dass die organisatorische Struktur des GATT unzureichend geworden war, war das System des GATT wichtiges Thema der Uruguay-Handelsrunde, vor allem auch weil die Anzahl der vertragschließenden Parteien – das GATT konnte keine

23 auf nun 121 angewachsen war. Die Uruguay-Runde (8. Handelsrunde des GATT) von 1986-1994 fand ihren Abschluss in der Unterzeichnung am 15. April 1994 in Marakesch und beinhaltete 46 Übereinkommen und 23 Entschlüsse. Das „Übereinkommen zur Errichtung einer Welthandelsorganisation“ legte den Grundstein für die institutionelle Struktur der WTO (aktuelle Struktur siehe Abbildung 2⁵) und trat zum 1. Januar 1995 in Kraft. Derzeit hat die WTO 148 Mitglieder⁶, weitere 30 Staaten sind „Observers“.⁷ Insgesamt erwirtschaften die WTO-Mitgliedsstaaten mehr als 90% des Welthandelsvolumens. Das GATT ist heute einer von drei integralen Bestandteilen der WTO. Neben GATT, wurde noch GATS (General Agreement on Trade in Services) und TRIPS (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) eingerichtet.

³ Vgl.: Jackson, J.H., Designing and Implementing Effective Dispute Settlement Procedures: WTO Dispute Settlement, Appraisal and Prospects, in: Krueger, A. (ed.), The WTO as an International Organization, 1998.

⁴ Großvater-Rechte sind Rechte, Gesetze beibehalten zu dürfen die schon vor dem GATT bestanden, aber nicht konsistent mit den Inhalten des GATT sind.

⁵ Vgl.: Understanding the WTO: WTO Organization Chart (WTO Structure)

⁶ Kambodscha ist ab/seit 13. Oktober 2004 Vollmitglied der WTO.

Das Selbstverständnis der Welthandelsorganisation lautet: *“The WTO is the only international organization dealing with the global rules of trade between nations. Its main function is to ensure that trade flows as smoothly, predictably and freely as possible.”*⁸

3.2 Die Doha-Welthandelsrunde: Ziele und bisheriger Verlauf

Auf der vierten Ministerkonferenz⁹ in Doha 2001 gelang es, eine neue Welthandelsrunde (d.h. Verhandlungen zum Abbau von Handelsbeschränkungen) einzuläuten. Vor allem um ein nochmaliges Scheitern einer WTO- Konferenz – wie zwei Jahre zuvor 1999 in Seattle geschehen – zu verhindern, wurde die Welthandelsrunde zur "Doha Development Agenda" (DDA) ernannt, in der verstärkt auf die Interessen der Entwicklungsländer eingegangen werden sollte. Bisher waren bei Verhandlungen die Entwicklungsländer in einer schwachen Position und die wichtigen Ergebnisse wurden von den Industrieländern erarbeitet. Auf die Wünsche der Entwicklungsländer wurde in der Vergangenheit meist nur ungenügend eingegangen und so sollten diesmal vor allem Themen der Agrarwirtschaft im Vordergrund der Verhandlungen stehen.

Die in der Doha-Agenda gesetzten Ziele sind:

- Steigerung des weltweiten Wirtschaftswachstums durch weitere Liberalisierung des Handels und eine Erneuerung der Handelsregeln der WTO
- Verstärkte und bessere Integration der Entwicklungsländer in das bestehende System des Welthandels.

Diese Ziele sollten durch die folgende Agenda realisiert werden:¹⁰

- Unterstreichung der Notwendigkeit zu verstärkter technischer Hilfe zugunsten der Entwicklungsländer;
- Überprüfung der Wirksamkeit der Sonderbestimmungen des "Special and Differential Treatment" zugunsten der Entwicklungsländer;
- Verbesserung des Marktzugangs durch Abbau der Industriezölle mit Schwerpunkt auf Hochzöllen;
- Verbesserung des Marktzugangs bei Dienstleistungen;
- Handelserleichterung durch Beschleunigung der Zollverfahren;
- Stärkung der WTO-Regeln über Antidumping und Subventionen;
- Verhältnis multilateraler Umweltabkommen zu WTO-Regeln und Verringerung von Handelsschranken für Umweltgüter und –dienstleistungen;
- Verhandlungen zu Investitionen und Wettbewerb;

⁷ Observers sind Staaten, die ohne Mitstimmungsrecht an den WTO-Verhandlungen teilnehmen und spätestens fünf Jahre nachdem sie den Status „Observer“ erhalten haben Beitrittsverhandlungen beginnen müssen (Ausnahme: der Heilige Stuhl).

⁸ In: What is the WTO - The WTO in brief;

⁹ Definition Ministerkonferenz (gemäß WTO - www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/minist_e.htm): „The topmost decision-making body of the WTO is the Ministerial Conference, which has to meet at least every two years. It brings together all members of the WTO, all of which are countries or customs unions. The Ministerial Conference can take decisions on all matters under any of the multilateral trade agreements“.

¹⁰ Vgl.: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (04.08.2004): <http://www.bmwi.de/Navigation/aussenwirtschaft-und-europa,did=9196.html>.

- Ziel der vollständigen Abschaffung von Exportsubventionen im Agrarbereich;
- Verhandlungen über substantielle Verbesserungen des Marktzugangs und wesentliche Reduzierungen der handelsverzerrenden internen Stützungsmaßnahmen.

Im Rahmen der Doha-Welthandelsrunde wurde das „Trade Negotiations Committee“ (TNC) unter der Aufsicht des „General Council“ der WTO eingerichtet, das in verschiedenen Arbeitsgruppen die Themen der Agenda bearbeitet. Die Aufteilung erfolgte in die Bereiche Landwirtschaft, Dienstleistungen, geographische Indikatoren, „Dispute Settlement Understanding“ (DSU, das Streitschlichtungsverfahren der WTO), Umwelt, Marktzutritt, WTO-Regelungen sowie außerordentliche Implementierungsfragen.

Am 1. Februar 2002 entschieden die WTO-Mitgliedsstaaten über die Struktur des TNC, das somit seine Arbeit aufnehmen konnte. Der Arbeitsplan sieht Treffen der Mitglieder des TNC (meist Botschafter der WTO-Mitgliedsstaaten) im Abstand von je zwei bis drei Monaten vor, Vorsitzender ist der Generalsekretär der WTO.¹¹

Vom 10.-14. September 2003 fand dann die Ministerkonferenz im Rahmen der Doha-Runde in Cancún (Mexiko) statt. Hier standen vor allem vier Schlüsselthemen auf der Tagesordnung: das Dienstleistungsabkommen GATS, das Agrarabkommen (Agreement on Agriculture, kurz: AOA), das TRIPS-Abkommen, das handelsbezogene Aspekte geistiger Eigentumsrechte verhandelt, und die sogenannten Singapur-Themen (vgl. Abbildung 3).

Singapur-Themen:

(beschlossen auf der 1. Ministerkonferenz der WTO in Singapur 1996)

1. Erleichterung des Handels,
2. Transparenz im öffentlichen Auftragswesen
3. Investitionen
4. fairer Wettbewerb.

Abbildung 3

4 Warum Cancún gescheitert ist

Als am 14. September 2003 die 5. Ministerkonferenz der WTO in Cancún ergebnislos beendet wurde, gingen die Reaktionen weit auseinander. Sie reichten von „*Scheitern darf nicht das Ende sein*“,¹² „*Die Entwicklungsländer gehen gestärkt aus Cancún hervor*“¹³, „*Scheitern ist ein Erfolg*“¹⁴ bis hin zu „*Die WTO ist tot*“¹⁵. Unstrittig ist, dass die Entwicklungsländer erstmals deutlich auf ihren Positionen beharrt haben und sich nicht wie früher den Vorschlägen von EU, USA und/oder Japan gebeugt haben. Trotz des demokratischen Abstimmungsrechts der WTO („one country, one vote“) und der Notwendigkeit der Einstimmigkeit („single undertaking“), kam der Ausgang der

¹¹ Generalsekretär der WTO ist seit dem 1. September 2002 der Thailänder Supachai Panitchpakdi. Er ist für drei Jahre ernannt.

¹² In: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Internationale Konferenzen, Die 5. WTO-Ministerkonferenz in Cancún, <http://www.bmz.de/themen/InternationaleKonferenzen/wto/> (05.08.2004).

¹³ In: Germanwatch, Pressemitteilung, 15.09.2004; <http://germanwatch.org/pubpress/p030915a.htm>.

¹⁴ Verschiedene Reaktionen von Globalisierungsgegnern, siehe z.B.: Süddeutsche Zeitung: Affront gegen die Ärmsten - ATTAC wertet das Scheitern von Cancún als Erfolg, 16.09.2003.

¹⁵ Alegria, Rafeal, Bauernführer aus Honduras in: Greenpeace-Magazin, 17.01.2004

Verhandlungen für die Industrienationen dennoch überraschend. Viele Nichtregierungsorganisationen (NROs) hatten allerdings bereits im Vorfeld vor einem Scheitern gewarnt. So zeigte sich auch EU-Agrarkommissar Franz Fischler im Vorfeld besorgt über die mögliche negative Signalwirkung für die Weltwirtschaft¹⁶.

Man muss sich also fragen, wie es so weit kommen konnte. Hatten die Industrieländer zu wenig Rücksicht auf die Forderungen der Entwicklungsländer genommen? Waren sich die Industrieländer – allen voran die Europäische Union und die Vereinigten Staaten – ihres Verhandlungserfolgs zu sicher? Wurden von den Industrieländern falsche Schwerpunkte gesetzt?

All diese Fragen lassen sich am ehesten beantworten, wenn man die Positionen der Entwicklungsländer betrachtet und die damit verbundenen Gründe für das Scheitern der Konferenz von Cancún. Vor allem aber muss man sich fragen: Warum haben vor allem die Industrieländer die Doha-Runde als „Entwicklungsrunde“ bezeichnet, wenn sie doch – wie gerade den Entwicklungsländern spätestens in Cancún schmerzlich bewusst wurde – weiterhin nicht merklich auf die ärmeren Staaten zugehen?

So wie die Entwicklungsländer keine homogene Gruppe sind, so heterogen sind ihre Forderungen. Um ihre Interessen jedoch wirksam durchzusetzen, schließen sich verschiedene Länder zusammen, die eine gemeinsame Agenda haben. Im folgenden werden einige solcher Gruppierungen von Entwicklungsländern und ihre Absichten beschrieben. Anschließend wird die Entwicklung und die herausragende Bedeutung der im Vorfeld von Cancún 2003 neu entstandenen G21¹⁷ näher untersucht.

4.1 Gruppierungen von Entwicklungsländern

4.1.1 Die Gruppe der 90

Die G90 vertritt die Interessen der ärmsten Staaten der Welt. Oftmals wird diese Allianz beschrieben als Zusammenschluss aus Ländern der Afrikanischen Union (AU), der AKP-Staaten, und der Least Developed Countries (LDCs). Diese Definition ist allerdings so nicht korrekt, da die LDCs eine Kategorisierung der UNO ist, während AKP-Staaten (Afrika-Karibik-Pazifik-Staaten) jene Staaten sind, die zu den Partnern der Europäischen Union gehören und es folglich viele Überschneidungen gibt. Die G90 unterstützte die Forderungen der G21 nur zu Teilen, vor allem sahen sie sich von der G21 nicht ausreichend repräsentiert, da es sich dabei vor allem um große, agrar-exportierende Staaten handelt. Die zentrale Forderung der G90 war das sofortige Ende der Verhandlungen über die Singapur-Themen. Begründet wurde diese Forderung vor allem mit dem entwicklungspolitischen Risiko der Abkommen durch die Einschränkung ihrer nationalen Wirtschaftspolitiken. Die Themen werden von vielen Staaten als innere Angelegenheiten gesehen und eine Einmischung der WTO in Themen wie öffentliches Auftragswesen oder Wettbewerb ist nicht erwünscht.

¹⁶ Vgl.: Hagelüken, A., Interview mit Franz Fischler; Süddeutsche Zeitung, 09.09.2003.

¹⁷ Die G21 wird manchmal auch als G16, G20, G20 plus, G22 oder G23 bezeichnet. Die Bezeichnung G21 hat sich aber trotz wechselnder Mitgliedschaft als Terminus durchgesetzt.

Weiterhin waren fehlende Verhandlungskapazitäten¹⁸ ein Grund für die ablehnende Haltung gegenüber einer Verhandlung der Singapur-Themen, da vor allem die LDCs nicht in der Lage sind, genügend Personal für die vielen Verhandlungsausschüsse bereit zu stellen.

Innerhalb der G90 ist vor allem auch die Baumwoll-Initiative der vier west- und zentralafrikanischen Staaten Benin, Burkina Faso, Mali und Tschad hervorzuheben. Diese vier Länder beziehen 60% ihrer Deviseneinnahmen und 10% ihres Bruttosozialprodukts aus dem Baumwollanbau und forderten daher einen sofortigen Stopp der Baumwollsubventionen in den Industrieländern. Dieser Appell war vor allem an die USA gerichtet, die ihre Baumwollbauern jährlich mit \$ 3,7 Milliarden unterstützen.¹⁹

4.1.2 Die Gruppe der 33

Die Gruppe der 33²⁰ besteht derzeit aus über 40 Mitgliedern²¹ unter Führung von Indonesien und den Philippinen. Dabei gibt es auch Überschneidungen mit der G21. Im Gegensatz zur G21 ist die G33 ein Forum für defensivere Entwicklungsländer, die lediglich ihren heimischen Agrarsektor schützen wollen. Die G33 hat sich insbesondere den Schutzinstrumenten für Entwicklungsländer verschrieben. Demnach soll jedes Entwicklungsland das Recht haben, selbst eine Reihe von sogenannten „Special Products“²² zu definieren, die dann von Zollreduzierungsverpflichtungen ausgenommen werden.

Zusammen mit der G21 war es vor allem die G33, die unerwartete Stärke und Einigkeit bewiesen in ihre Bereitschaft, den gewöhnlichen Regeln und Aufteilungen der mächtigen Staaten zu widerstehen²³, um so entscheidend zum Scheitern der Konferenz beizutragen.

4.1.3 Die Cairns-Gruppe

Zuletzt ist noch die Cairns-Gruppe zu nennen, die keinen reinen Zusammenschluss von Entwicklungsländern darstellt und der neben Kanada und Australien vor allem Schwellenländer angehören. Die 17 Mitgliedstaaten²⁴ des 1986 im australischen Cairns gegründeten Verbands erbringen zusammen rund ein Drittel der globalen Agrarexporte und

¹⁸ Vgl. Eberhardt, P, Die WTO, Ein „Vulkan“ vor dem Ausbruch?, WEED-Dossier, Bonn/Berlin. 23. Juli 2004.

¹⁹ Vgl. Steiner, S., Vor und nach Cancún. Die Bedeutung der laufenden WTO-Verhandlungsrunde für Afrika Hamburg, Juli 2004, 9.

²⁰ Aufgrund der Forderungen auch bezeichnet als „Alliance for Special Products and Special Safeguard Measures“.

²¹ Die 33 ursprünglichen Mitglieder sind: Antigua und Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Botswana, Cuba, Dominica, Dominikanische Republik, Grenada, Guyana, Haiti, Honduras, Indonesien, Jamaika, Kenia, Mongolei, Montserrat, Nicaragua, Nigeria, Pakistan, Panama, Philippinen, Trinidad und Tobago, Saint Kitts, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, Surinam, Tansania, Türkei, Uganda, Venezuela, Sambia und Simbabwe.

²² „Special Products“ meint Produkte, die für die Ernährungssicherung, Armutsbekämpfung oder ländliche Entwicklung eines Landes wichtig sind.

²³ Vgl. CAFOD Policy Papers, The Cancún WTO Ministerial Meeting, September 2003 - What happened? What does it mean for development?

²⁴ Argentinien, Australien, Bolivien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Guatemala, Indonesien, Kanada, Kolumbien, Malaysia, Neuseeland, Paraguay, Philippinen, Südafrika, Thailand, Uruguay. Zu den Gründungsmitgliedern gehörte auch Ungarn, es verließ aber 1998 die Gruppe um der EU beizutreten.

gelten als härteste Kämpfer für die Senkung von Einfuhrzöllen und Agrarsubventionen.²⁵ Zu beachten ist, dass wichtige Staaten der G21 und G33 wie Brasilien und Argentinien bzw. Indonesien und die Philippinen auch in der Cairns-Gruppe vertreten sind.

4.2 Die Gruppe der 21 und ihre Bedeutung

Erst kurz vor Cancún – im Juli 2003 – trat die G21 in Genf erstmals in Erscheinung. Derzeit gehören dieser Gruppe 19 Staaten an: Ägypten, Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, China, Indien, Indonesien, Kuba, Mexiko, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Philippinen, Simbabwe, Südafrika, Tansania, Thailand und Venezuela. Während der Verhandlungen von Cancún waren Tansania und Simbabwe noch nicht Mitglieder der G21, dafür gehörten mehrere lateinamerikanische Staaten dazu, welche die Gruppe aber nach der Ministerkonferenz von Cancún wieder verließen.²⁶ Die G21 vertritt in ihrer heutigen Form ungefähr die Hälfte der Weltbevölkerung und fast zwei Drittel aller Bauern weltweit. Die Zusammensetzung der G21 schließt nicht nur die beiden bevölkerungsreichsten Staaten der Welt – China und Indien – ein, sondern auch sechs der zehn bevölkerungsreichsten Staaten Lateinamerikas,²⁷ vier der sechs bevölkerungsreichsten Staaten Afrikas²⁸ und sechs der zehn größten Staaten Asiens.²⁹

Die gemeinsamen Forderungen der G21 in Cancún waren:

- ein stärkerer Abbau von Exportsubventionen, direkten Agrarhilfen und Zöllen von der Europäischen Union (EU) und den Vereinigten Staaten (USA);
- Keine Behandlung der Singapur-Themen solange keine substantiellen Ergebnisse beim Abbau von Agrarsubventionen erzielt wurden.³⁰

Trotz der gemeinsamen Forderungen muss man festhalten, dass es sich bei der G21 um eine äußerst heterogene Gruppierung von Ländern handelt. Im Human Development Index³¹ (HDI) der Vereinten Nationen rangieren die Mitgliedsländer der G21 auf der Skala (bis 175) von Rang 34 (Argentinien) bis Rang 160 (Tansania). Auch das Pro-Kopf-Einkommen variiert erheblich, nämlich von Tansania als Least Developed Country (LDC) über sog. Low-Income Countries wie Indien, Indonesien, Nigeria, Pakistan und Simbabwe bis hin zu Brasilien, Chile, Venezuela und Mexiko als Upper Middle-Income Countries.³²

²⁵ vgl. The Cairns-Group - An Introduction; <http://www.cairnsgroup.org/introduction.html>.

²⁶ Mitglieder waren anfangs El Salvador, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Kolumbien, Peru der Gruppe an. Diese Staaten verließen die Gruppe vor allem auf Druck der USA – u.a. im Rahmen der Verhandlungen über die am. Freihandelszone (FTAA).

²⁷ 1. Brasilien: 172,39 Mio., 2. Mexiko: 99,42 Mio., (3. Kolumbien: 43,04 Mio.), 4. Argentinien: 37,49 Mio., (5. Peru: 26,35 Mio.), 6. Venezuela: 24,63 Mio., 7. Chile: 15,4 Mio., (8. Ecuador: 12,88 Mio.), (9. Guatemala: 11,68 Mio.); 10. Kuba: 11,23 Mio. (Quelle: Fischer Weltalmanach 2004).

²⁸ 1. Nigeria: 130 Mio., (2. Äthiopien: 65,82 Mio.), 3. Ägypten: 65,18 Mio., (4. Dem. Rep. Kongo: 52,35 Mio.), 5. Südafrika 43,24 Mio., 6. Tansania: 34,45 Mio. (Quelle: Fischer Weltalmanach 2004).

²⁹ 1. China: 1271,85 Mio., 2. Indien: 1032,36 Mio., 3. Indonesien: 208,981 Mio., 4. Pakistan: 141,45 Mio., (5. Bangladesch: 133,345 Mio.), (6. Vietnam: 79,53 Mio.), 7. Philippinen: 78,32 Mio., (8. Iran: 64,53 Mio.), 9. Thailand: 61,18 Mio., (10. Myanmar: 48,32 Mio.) (Quelle: Fischer Weltalmanach 2004).

³⁰ Vgl. <http://www.learn-line.nrw.de/angebote/agenda21/lexikon/G21.htm>

³¹ Der HDI errechnet sich aus den drei Teilindizes Lebenserwartung, Bildungsgrad (Alphabetisierungsrate und Einschulungsquote) und reale Kaufkraft pro Einwohner (Quelle: Human Development Report 2004, UNDP, New York).

³² Vgl. OECD: DAC List of Aid recipients – as at 1 January 200.

Obwohl die G21 eine gemeinsame Forderung nach dem Abbau von Agrarsubventionen vertrat, spielt der Agrarsektor in den nationalen Ökonomien der G21 Länder eine unterschiedliche Rolle. So schwankt der Anteil der Landwirtschaft am BIP zwischen 3% in Südafrika und 30% in Nigeria. Auch im Export spielen Agrarprodukte in vielen Ländern eine untergeordnete Rolle. In China, Indien, Indonesien, Mexiko, Pakistan, Philippinen, Südafrika und Thailand liegt der Anteil von Industriegütern am Export bei über 50%, in rohstoffreichen Ländern wie Venezuela (wichtigstes Exportgut: Öl und Gas 80%), Nigeria (Öl und Gas 92%) und Chile (Bergbauerzeugnisse 41%) sind diese Stoffe mit Abstand wichtigstes Exportgut. Eine herausragende Bedeutung von Agrarexport ist vor allem in Bolivien (Soja 11%), Kuba (Zucker und –produkte 42%), Paraguay (Soja 36%) und Tansania (Cashewnüsse 18,3%) festzustellen.

Mit dem Zusammenschluss der Länder zur G21 hatten sich vor allem kleinere Staaten erhofft, mehr Einfluss auf die Industriestaaten ausüben zu können. Ferner hatten kleinere Staaten gehofft, von Ländern wie China, Indien oder Brasilien zu profitieren, auch wenn viele Länder der G21 schon aufgrund ihrer Größe und/oder regionalen Vormachtstellung in der Lage sind, selbstständig zu agieren. Außerdem waren viele Entwicklungsländer mit den Vorbereitungen einer WTO-Ministerkonferenz aufgrund der Vielzahl von behandelten Themen überfordert. Häufig wird beim Scheitern der Konferenz auch auf die Rolle der ca. 2000 (überwiegend globalisierungskritische) NROs hingewiesen, die im Umfeld der Konferenz für entsprechende Stimmung sorgten und die Vertreter der G21 Länder beeinflusst haben.

Trotz ihrer Heterogenität und defizitären institutionellen Struktur wird die G21 bei den weiteren Konferenzen und Verhandlungsrunden der WTO wohl eine gewisse Rolle spielen. Die Kompromisslosigkeit der G21 im Auftreten in Cancún, die noch nicht gelöste Problematik der Agrarsubventionen in den Industrieländern sowie das durch den scheinbaren Erfolg gewachsene Selbstvertrauen sind Indikatoren hierfür. Ausserdem haben bei den Verhandlungen über die Fortsetzung der Doha-Runde in Genf (vgl. Kap. 4) einzelne Länder wie Brasilien und Indien in den entscheidenden Gesprächen mit den USA, der EU und Australien als Wortführer der G21 eine besondere Rolle gespielt. Allerdings ist das Abkommen von Genf nur ein Rahmenabkommen für die nächste Ministerkonferenz der Doha-Runde in Hongkong, bei dem es darum ging, einen Konsens und Arbeitsplan für die weiteren Verhandlungen zu finden. Erst 2005 in Hongkong wird sich zeigen, wie geschlossen die G21 oder auch andere Gruppierungen wie die G33 oder G90 auftreten und mit welcher Stimme die Entwicklungs- und Schwellenländer ihre Positionen dann vertreten werden.

4.3 Haben die Industrieländer die Macht der G21 unterschätzt?

Die G21 war erst kurz vor der Ministerkonferenz in Cancún in Erscheinung getreten und daher offensichtlich nicht hinreichend im Blickfeld der Industrienationen.³³ Zwar gab es

³³ Vgl. CAFOD Policy Papers: The Cancún WTO Ministerial Meeting.

vorher schon Gruppierungen wie die G90 oder die Cairns-Gruppe, die bei WTO-Verhandlungen begrenzten Einfluss nahmen. Mit der G21 fanden sich aber erstmals Länder von auch weltpolitischer Bedeutung zusammen, mit dem expliziten Anspruch, die Interessen von Entwicklungsländern zu vertreten. Die Kompromisslosigkeit der G21 verringerte den Verhandlungsspielraum der Industrieländer erheblich, deren Auftreten von vielen als arrogant wahrgenommen wurde. Eine unrühmliche Rolle hat in diesem Zusammenhang wohl auch der EU-Handelskommissars Lamy gespielt, dessen Verhalten *„durch eine offenbar kaum zu ertragende Arroganz und kaum nachzuvollziehende Ungeschicklichkeit charakterisiert war.“*³⁴

Bereits in Doha konnte die 4. Ministerkonferenz nur erfolgreich abgeschlossen werden, weil die Industrieländer Druck ausübten und versprachen, die Welthandelsrunde zu einer Entwicklungsrunde zu machen.³⁵ Die verbale Absichtserklärung der Industrieländer einerseits und die gleichzeitige manifeste Unterschätzung der Bedeutung der G21 in Cancún ließen für viele Beobachter mangelnden Ernst bei den verantwortlichen Ministern der Industrienationen erkennen, den Entwicklungsländern nachhaltig entgegenzugehen. Zu sehr schien der Schutz des eigenen Agrarsektors für die Industrieländer im Vordergrund zu stehen.

Die im folgenden Kapitel verhandelte Rahmenvereinbarung von Genf vom 31. Juli 2004 als Agenda für ein erfolgreiches Beenden der DDA gibt allerdings Grund zur Hoffnung auf eine Akzentverschiebung zugunsten der Entwicklungsländer, welche ohne die G21 und das Scheitern der Konferenz so vermutlich nicht stattgefunden hätte.

5 Die Vereinbarungen von Genf

5.1 Die Inhalte der Vereinbarung von Genf

Mit den in Genf erzielten Kompromissen soll nun die DDA zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht werden. Der Generalsekretär der WTO bezeichnete das Ergebnis als *„truly historic“* und gab auch zum Ausdruck, dass er erwartet, dass die Verhandlungen nun *„with a high degree of enthusiasm“*³⁶ weitergeführt werden.

Basierend auf dem ursprünglichen Text von Doha (2001) wurde von der Generalversammlung der WTO ein neues „Work Programme“³⁷ verabschiedet, das die weiteren Verhandlungen nun bestimmen wird.

³⁴ Vgl.: Rotte, R., Kontraproduktive Konsequenzen, in: Die Politische Meinung 412, (März 2004), 83.

³⁵ Vgl. Hoerning, U., Ein Weckruf für die Industrieländer; in: epd-Entwicklungspolitik 19/2003.

³⁶ In: Round-the-clock meetings produce 'historic' breakthrough, WTO News – 31 July 2004.
http://www.wto.org/english/news_e/news04_e/dda_package_sum_31july04_e.htm.

³⁷ Vgl. Doha Work Programme – Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004, WTO, 2 August 2004 und: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Der Stand der Welthandelsrunde (DDA). August 2004, <http://www.bmwi.de/Redaktion/Inhalte/Downloads/wto-aktueller-sachstand.property=pdf.pdf>.

Der wichtigste Punkt der DDA – die Agrarwirtschaft – wurde in Genf ausführlich diskutiert und folgende Ziele formuliert:

- Kürzung der handelsverzerrenden internen Stützung
- Reduzierung der Freigrenze in der „Yellow Box“ (de Minimis-Regel; vgl. Abbildung 4³⁸)
- Begrenzung der Zahlungen im Rahmen der „Blue Box“ auf 5% des durchschnittlichen landwirtschaftlichen Produktionswerts
- Überprüfung der Kriterien für die „Green Box“.

Von großer Bedeutung ist das Ergebnis der vollständigen Abschaffung aller Exportsubventionen in noch zu vereinbarenden jährlichen Schritten. Entwicklungsländer können allerdings „Special Products“ festlegen und erhalten einen noch näher zu bestimmenden Schutzmechanismus („Special Safeguard Mechanism“). Außerdem werden die LDCs von allen Verpflichtungen ausgenommen und sollen in möglichst allen anderen Ländern freien Marktzutritt erhalten.

Bezugnehmend auf die Baumwoll-Initiative von vier west- und zentralafrikanischen Staaten sollen deren Anliegen nun vorrangig berücksichtigt werden. Hierzu wird unter anderem ein Unterausschuss für Baumwolle eingerichtet.

Weitere Vereinbarungen betreffen den Marktzutritt für Nicht-Agrarprodukte, wozu die Verhandlungen nun forciert werden sollen um die Modalitäten einer Formel zu Zollsenkungen für Nicht-Agrarprodukte zu klären. Weiterhin soll das Thema der nichttarifären Handelshemmnisse (NTB) behandelt werden.

In Zusammenhang mit den Singapur-Themen einigte man sich darauf, nur das Thema Handelserleichterungen zu bearbeiten. Die drei weiteren Themen (Handel und Investition, Handel und Wettbewerb, Transparenz im öffentlichen Auftragswesen) werden vorerst nicht weiter verfolgt. Ziel der Verhandlungen über Handelserleichterungen sind transparentere, klar geregelte und effektive Zollverfahren, für die generelle Prinzipien aufgestellt werden sollen.

Schließlich wird die entwicklungspolitische Dimension der Doha-Agenda nochmals betont und ausdrücklich auf die Bedeutung der DDA hingewiesen: „*The General Council calls all Members to redouble their efforts towards the conclusion of a balanced and overall outcome of the Doha Development Agenda.*“³⁹ Außerdem wird der Zeitrahmen der Handelsrunde ausgeweitet und soll mit der 6. WTO-Ministerkonferenz in Hongkong im Dezember 2005 abgeschlossen werden.

Subventionskategorien

1. **„Amber/Yellow Box“:** Subventionen, die im Rahmen der sechs- bzw. zehnjährigen Umsetzungsphase um 20% in den Industrieländern und um 13,3% in den Entwicklungsländern abgebaut werden müssen. Grundsätzlich gilt, dass jede Form staatlicher Unterstützung in die gelbe Box fällt, es sei denn, sie wird ausdrücklich einer anderen Box zugeordnet (siehe unten). Vom Abbau ausgenommen sind Subventionen, die gewisse Grenzwerte nicht überschreiten. Als Schwellenwert gilt, dass die Subventionen eines Landes 5% (Entwicklungsländer: 10%) des gesamten Produktionswertes der Landwirtschaft (bzw. eines Erzeugnisses) nicht überschreiten dürfen (De Minimis - Regel).
2. **„Blue Box“:** beinhaltet direkte Einkommensübertragungen an Bauern, wenn diese Zahlungen an produktionsbegrenzende Maßnahmen gekoppelt sind. Diese Subventionen sind im Agrarabkommen bislang nicht abbaupflichtig und können noch unbegrenzt eingesetzt werden. Da sie produktionsabhängig gezahlt werden, gelten sie ebenso als handelsverzerrend.
3. **„Green Box“:** Subventionen, die als kaum handelsrelevant eingestuft werden und die deshalb (noch) nicht abgebaut werden müssen. Dazu gehören Umweltprogramme, Infrastrukturhilfe, Beihilfen zur Schädlingsbekämpfung sowie nicht-produktionsgebundene, direkte Einkommensbeihilfen an Landwirte.

Abbildung 4

³⁸ Vgl.: Windfuhr, M. (Hrsg.), Fact-Sheet Serie: Ernährung sichern – Handel und Menschen-rechte – Das WTO Abkommen und das Recht auf Nahrung, FoodFirst Aktions- und Informations- netzwerk. September 2003.

5.2 Chancen und Risiken der erzielten Vereinbarungen

Die vielfältigen Reaktionen in der Presse auf die Ergebnisse von Genf waren trotz mancher Kritik insgesamt positiv, immer wieder fiel das Wort „*historisch*“. So sprach auch Dr. Christian Ruck, entwicklungspolitischer Sprecher der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag, von einer „*historische(n) Chance für die Bekämpfung der Armut*.“⁴⁰ Gleichzeitig wies er aber auch darauf hin, dass nun in erster Linie die Regierungen der Entwicklungsländer gefordert seien, da über 70% der Armen dieser Welt in ländlichen Gebieten leben und ihren Lebensunterhalt ganz oder teilweise in der Landwirtschaft verdienen. Es ist nach Umsetzung der Vereinbarungen daher wichtig, dass die Handelserleichterungen auch für diese Menschen spürbar werden und nicht einigen wenigen Reichen in den Entwicklungsländern vorbehalten bleiben.

Die Chancen von Genf liegen in der beschlossenen konsequenten Abschaffung von Exportsubventionen im Agrarbereich. Doch hierbei muss man bedenken, dass diese als Form nicht-tarifärer Handelshemmnisse (vgl. Abbildung 5) nur noch einen kleinen Teil aller Subventionen ausmachen.⁴¹ Von oftmals größerer Bedeutung – vor allem auch in der EU – sind andere nicht-tarifäre Handelshemmnisse wie zum Beispiel sanitäre Vorschriften oder Etikettierungsregeln. Das Risiko ist daher, dass mit dem Wegfall der Exportsubventionen eine Stärkung anderer nicht-tarifärer Handelshemmnisse einhergehen könnte. Die Globalisierungskritiker von ATTAC sprechen sogar von einem „*Freibrief für die Fortsetzung*

Tarifäre Handelshemmnisse entstehen, wenn ein Staat für die Einfuhr bestimmter Güter Zoll verlangt. In der Regel versuchen Staaten durch die Erhebung von Zöllen auf Güter, die im Ausland billiger produziert werden, einheimische Produzenten zu schützen. Eine andere weitverbreitete Form der Protektion durch Handelshemmnisse ist die Subvention. Diese zählt jedoch zu den nicht-tarifären Handelshemmnisse. **Nicht-tarifäre Handelshemmnisse** sind gesetzliche Regelungen, die nicht ausdrücklich die Einfuhr bestimmter Güter erschweren, aus deren Anwendung jedoch ein Handelshindernis für ausländische Produzenten folgt. Ein Beispiel sind bestimmte Normen, die ein Importeur einhalten muss, die jedoch nur aufgestellt wurden, um inländische Produkte vor ausländischer Konkurrenz zu schützen. (Quelle: Handbuch der Globalisierung, <http://contracom.de>)

der katastrophalen Subventionspolitik im Norden“.⁴² Demgegenüber ist aber auf das nationale Interesse der unabhängigen Ernährungssicherung sowie auf das Schutzinteresse deutscher Verbraucher und auf Umweltschutz- und Tierschutzziele zu verweisen.

Entscheidend ist auch, dass das Juli-Paket die Runde vor der vorzeitigen Lähmung bewahrt. Doch gleichzeitig

Abbildung 5

bringt es nicht viel Elan für die zweite Phase der Verhandlungen. Da wichtige Leitlinien zur Liberalisierung vage formuliert sind und etliche Punkte auf später vertagt wurden, ist das Risiko eines endgültigen Scheiterns der Doha-Runde noch nicht abgewandt. Auch Lamy gesteht ein, dass „*erst fünfzig Prozent des Weges zurückgelegt*“⁴³ sind.

³⁹ Vgl.: Doha Work Programme – Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004 S. 4, WTO, 2 August 2004.

⁴⁰ In: Ruck, C., WTO-Ergebnisse entwicklungspolitisch flankieren, CDU/CSU-Fraktion im Bundestag, 3. August 2004, <http://www.cdusu.de/Meldungen>.

⁴¹ Vgl.: „Die Landwirtschaft zerstört die Umwelt“, Interview mit Thilo Bode, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 08.08.2004.

⁴² In: „Erleichterung“ nach WTO Einigung, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 03.08.2004.

⁴³ In: „Erleichterung nach WTO Einigung“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 03.08.2004.

Wie Gerda Hasselfeldt, stellvertretende Fraktionsvorsitzende der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag unterstreicht, müssen alle Beteiligten zu einem Verzicht bereit sein. Sie verweist insbesondere auf „Exportkredite oder Nahrungsmittelhilfeprogramme der USA, die eine verdeckte Form der Subventionierung von Agrarausfuhren darstellen.“⁴⁴ Die in Cancún sichtbar gewordene gegenseitige Blockadehaltung darf also nicht aufrechterhalten werden und gerade die USA muss entscheidende Reformen im eigenen Land auf den Weg bringen, bevor die DDA ein für alle Seiten zufriedenstellendes Ergebnis liefern können. Die Europäische Union hat diese Problematik bereits erkannt und nicht zuletzt auch deshalb grundlegende Reformen in der EU-Agrarpolitik eingeleitet.

Eine weiteres Risiko für die weiteren Verhandlungen sind auch die Zölle in den Entwicklungs- und Schwellenländern. Wie Abbildung 6 zeigt, sind die Zölle bei den Entwicklungs- und Schwellenländern (hier als Beispiele Indien, Bangladesch und Brasilien) höher als bei den Industrieländern. Diese Problematik ist eng mit den Singapur-Themen verbunden. Solange die Entwicklungsländer nicht erkennen, dass auch sie auf protektionistische Maßnahmen verzichten müssen, kann sich kein fairer Handel entwickeln. Die Entwicklungsländer können nicht nur von den Industrienationen verlangen, ihre hohen Agrarzölle zu senken, während sie gleichzeitig nicht zu Zugeständnissen bei den Zöllen auf

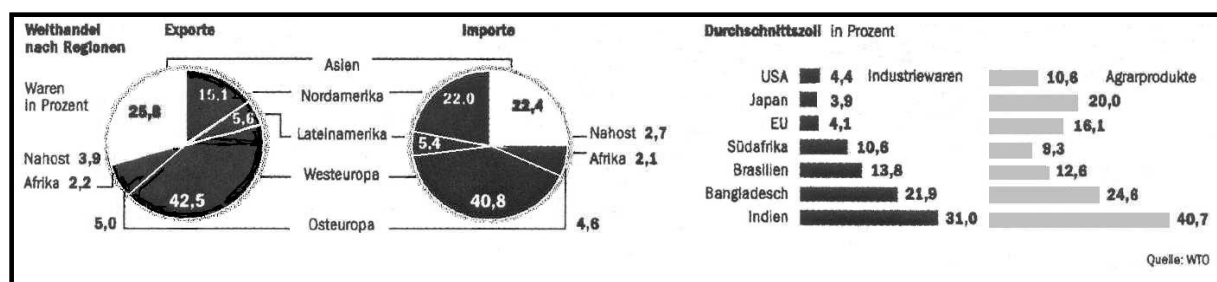


Abbildung 6

Industriegüter bereit sind. Die Herausforderung an die weiteren Verhandlungen muss daher sein, eine Balance zu finden zwischen den Forderungen beider Seiten. Den Industrieländern muss aber gleichzeitig auch klar sein, dass „die schwachen Staaten [...] vor allem Zeit [benötigen], um konkurrenzfähige Produkte zu entwickeln – sonst überrollt sie die Globalisierung.“⁴⁵

Ein positives Signal für den weiteren Verlauf der DDA ist nicht zuletzt, dass die Industrienationen die Bedeutung der G21 erkannt haben und diese „nicht attackierten, sondern involvierten“.⁴⁶ Die Ergebnisse wurden letztlich hauptsächlich in Abstimmung zwischen den USA; der Europäischen Union, Brasilien, Indien und Australien (die sogenannte FIPs-Gruppe: Five Interested Parties) gefunden. So sagte auch der brasilianische Außenminister Celso Amorim: „In Cancún wurden wir noch als destruktive Kraft betrachtet, nun trugen wir einen wichtigen Teil zum Ergebnis bei.“⁴⁷ Dies führte auch dazu, dass andere Länder, wie die Schweiz und Japan, die ihre Bauern noch mehr schützen,

⁴⁴ Hasselfeldt, G., „WTO – Agrarbeschlüsse sind Grundlage für vernünftige weitere Ausgestaltung“, Mitteilung 1038, CDU/CSU Fraktion im Deutschen Bundestag, 03.08.2004.

⁴⁵ In: Hagelüken, A., „Globalisierung für alle“, Süddeutsche Zeitung, 02.08.2004.

⁴⁶ In: Mrusek, K., „Glanzlose Krisenmanager“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 02.08.2004.

⁴⁷ In: „Die Landwirtschaft soll ohne Exportsubventionen auskommen“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 02.08.2004.

in die Defensive gedrängt wurden. Wenn diese Zusammenarbeit auch hoffen lässt, dass die FIPs-Gruppe ihre Position beibehalten kann und so für alle Staaten zufriedenstellenden Ergebnisse erzielt werden können, bleibt dennoch die Gefahr, dass die G21 durch ihr Auftreten einen neuen Konflikt erzeugen. Die G21 hat sich zwar – vertreten durch Brasilien und Indien – in Genf zwar als seriöse Partner der Industrienationen etabliert. Doch müssen sie in den weiteren Verhandlungen erst noch ihre Bereitschaft beweisen, die Doha-Runde zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen, ohne dabei die Interessen der Entwicklungsländer (auch der nicht G21-Länder) auf der Strecke zu lassen.

Abschließend lässt sich sagen, dass das Juli-Paket von Genf einerseits viele Chancen eröffnet. Die konkrete Umsetzung des „Work Programme“ ist andererseits aber noch mit vielen Risiken behaftet, da das weitere Verhalten der Entwicklungsstaaten nicht antizipiert werden kann und das Paket keine konkreten Ergebnisse beinhaltet. Es bleibt zu hoffen, dass das Wort „*Entwicklungsrunde*“ seinem Namen gerecht wird und ein für möglichst alle Staaten zufriedenstellendes Ergebnis gefunden werden kann. Vielleicht werden dann die Schätzungen der Weltbank wahr, dass bessere Exportchancen der Entwicklungsländer ihr Einkommen im Jahre 2015 um 350 Milliarden Dollar steigern und etwa 140 Millionen Menschen aus der Armut befreit werden.

6 Perspektiven für Entwicklungsländer seit Cancún

Von der Entstehung der WTO und dem Scheitern in Cancún bis zum „Juli-Paket“ ist das gewachsene Selbstvertrauen der Entwicklungsländer nicht übersehbar. Mit Cancún entstand erstmals das Gefühl, dass die Entwicklungsländer und hierbei allen voran die „*emerging economies*“ stärker ihre Interessen verfolgten, ohne sich von bilateralen Vereinbarungen oder Druck von Seiten der Industrienationen beeinflussen zu lassen. Ex post musste man zwar erkennen, dass einige lateinamerikanische Staaten dem Druck der USA doch nicht standhielten und die G21 verließen, doch mehrheitlich blieben die Entwicklungsländer in Opposition zu den Industriestaaten. Diese Entwicklung kann insofern begrüßt werden, da nun auf die Interessen der Entwicklungsländer verstärkt eingegangen werden muss. Ob es der richtige Weg war, eine WTO-Ministerkonferenz scheitern zu lassen, ist jedoch fraglich.

Zum einen bewerten zwar die Globalisierungskritiker das Scheitern als Erfolg. Doch haben sich die Entwicklungsländer nicht selbst geschadet?

Weiterhin gibt es zwar viele Stimmen, die vor allem nach der Vereinbarung von Genf von einer Stärkung der Entwicklungsländer innerhalb der WTO sprechen. Waren es wirklich die Entwicklungsländer, die Stärke bewiesen haben? Oder haben nur Länder wie China, Indien oder Brasilien ihre Macht bewiesen? Und wenn ja, geht dann neben dem Konflikt zwischen Industrie- und Entwicklungsländern nicht ein neuer Konflikt einher – der zwischen den Staaten der G21 und der G90 oder auch zwischen Entwicklungs- und Schwellenländern?

Daraus ergibt sich dann auch die Frage, inwieweit die G21 sich als Vertreter aller Entwicklungsländer verstehen und inwieweit sie es tatsächlich sind. Mit welchem Recht also bezeichnet sich die G21 als Interessensvertreter aller Nicht-Industrienationen?

Im Zusammenhang mit der G21 ist die wirtschaftspolitische Bedeutung dieser Gruppe interessant. Hat die G21 innerhalb der WTO oder bei multilateralen Verhandlungen eine einheitliche Meinung? Konnte die G21 auch außerhalb der Ministerkonferenz von Cancún ihre Macht unter Beweis stellen? Und gibt es überhaupt eine Basis für eine Zusammenarbeit über die WTO-Verhandlungen hinaus?

Der bisherige Verlauf der WTO-Verhandlungen nach Cancún, insbesondere der in Genf wirft außerdem die Frage auf, ob die Wortführer der G21, Brasilien und Indien ihren Anforderungen gerecht wurden, oder ob sie nicht doch eher aus Eigeninteresse gehandelt haben? Ist die G21 eine Gruppe von 19 gleichberechtigten Partnern? Oder gibt es auch hier aufgrund der Bedeutung Brasiliens in Lateinamerika, Südafrikas in Afrika bzw. Indiens und Chinas in Asien Länder, die ihre Vormachtstellung ausnutzen?

Schließlich muss man sich auch fragen, ob die G21-Staaten überhaupt noch zu den Entwicklungsländern zählen? Viele Beispiele, wie z.B. die Mitgliedschaft Mexikos bei der OECD lassen diese Frage durchaus begründet erscheinen.

6.1 Haben sich die Entwicklungsländer selbst einen Gefallen getan?

Zwar wurde in Genf ein endgültiges Scheitern der DDA abgewandt, doch letztlich war das vergangene Jahr damit auch ein verlorenes Jahr, insofern die Verhandlungen erst spät wieder intensiviert wurden. Nur die Gefahr, dass die Friedenspflicht⁴⁸ endete, brachte die Mitgliedsstaaten in Genf wieder zurück an den Verhandlungstisch.

Schon kurz nach der Konferenz von Cancún bezeichnete „The Economist“ jene Aussagen, die das Scheitern positiv bewerteten als „*scandalous rubbish*“. Darüber hinaus schreibt der Economist: „*The failure sprang not from principle, nor even from intelligent calculation, but from cynicism, delusion and incompetence.*“⁴⁹

Auch die Reaktionen der ärmsten Staaten gingen auseinander. Während Tansanias Delegierter in Cancún sagte, er sei „*very happy*“, dass die armen Länder sich der „*Manipulation*“ der Industriestaaten widersetzt haben, erklärte der Handelsminister von Bangladesch mit Tränen in den Augen „*I'm really disappointed. This is the worst thing we poor countries could have done to ourselves.*“⁵⁰

Wenn also selbst zwei der ärmsten Staaten die Konsequenzen der gescheiterten Konferenz völlig konträr einschätzen, muss man sich fragen, ob es wirklich nötig war, diese scheitern zu lassen. Zudem stellte Cancún nur einen „Zwischenschritt“ dar zwischen der Konferenz in Doha und der geplanten Abschlusskonferenz der Handelsrunde in Hongkong.

⁴⁸ Der Artikel 13 des Agrarabkommens der WTO legt fest, dass die Mitgliedsländer „während des Durchführungszeitraums“ des Vertrags keine Maßnahmen ergreifen dürfen, um sich vor Auswirkungen von Subventionen anderer Vertragsstaaten zu schützen, solange die Subventionen „vertragskonform“ sind; sie dürfen auch keine Klage beim WTO-Schiedsgericht erheben.

⁴⁹ In: „Cancún's charming outcome“, The Economist, September 20th, 2003, 13.

War es also ein „Pyrrhussieg der Armen“ und ein „schwarzer Tag für die Handelspolitik?“ Entscheidend zu dem vermeintlichen Sieg haben die NROs in Cancún beigetragen, deren Agieren dazu geführt hat, dass das Thema Handel in Cancún moralisch aufgeladen wurde. So wurden die Agrarsubventionen der reichen Länder zur Frage über Leben und Tod in Afrika stilisiert. Diese Moralisierung und Emotionalisierung der Handelskonferenz hat entscheidend dazu beigetragen, dass Kompromisse erschwert wurden, die mit emotionsfreier Interessenspolitik zu erreichen gewesen wären.⁵¹ Man muss also hoffen, dass – wie in Genf bereits ansatzweise geschehen – die WTO-Mitglieder nun wieder zu einer sachlicheren Verhandlungsweise zurückfinden und dass die Entwicklungsländer sich weniger von NROs beeinflussen lassen und somit ein erfolgreiches Ende der DDA möglich bleibt.

Ein Aspekt, bei dem die Meinungen auseinandergehen, sind die Auswirkungen von Globalisierung. Für die Wirtschaft kann man die positiven Effekte von Globalisierung am besten am Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts messen. Matthes bietet hierfür einen Ansatz, der die ökonomische Performance von Entwicklungsländern bewertet.⁵² Basierend auf einer an verschiedenen Indikatoren orientierten Messung der Öffnung für den Weltmarkt, kategorisiert er die Entwicklungsländer (siehe Abbildung 7⁵³). Das Wachstum



Abbildung 7

der offenen Wirtschaften ist deutlich höher als das protektionistischer Staaten und ist von 1990 bis 2000 um 75% gestiegen. Diese Fakten lassen darauf schließen, dass eine weitere Öffnung der Weltmärkte all den Staaten, die sich einer Liberalisierung nicht verschließen auch davon profitieren werden. Es geht letztlich weniger um das Ob als um das Wie der Handelsliberalisierung.⁵⁴ Eine umfassende Handelsöffnung bedeutet wirtschaftliche Impulse und ist letztlich für offene Wirtschaften ein Gewinn, wenn auch der Übergang vom Protektionismus zum Freihandel zu strukturell bedingten Problemen führen kann, die überwunden werden müssen. Sicherlich hat Cancún diesen Prozess des Wirtschaftswachstums offener Volkswirtschaften gestoppt bzw. verlangsamt. Gerade für die Entwicklungsländer, die wenig protektionistische Hürden aufgebaut haben, war das Scheitern in Cancún somit ein Rückschlag für weiteres Wachstum der eigenen Wirtschaften.

⁵⁰ In: „The WTO under fire“, The Economist, September 20th, 2003, 29.

⁵¹ Vgl.: Mrusek, K., „Der Pyrrhussieg der Armen“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.09.2003.

⁵² Vgl. Matthes, J., Entwicklungsländer, Deutscher Institut der Deutschen Wirtschaft Köln, 2004.

⁵³ Quelle: iwd – Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, 37/20004 vom 09.09.2004.

⁵⁴ Vgl.: Matthes, J, ebd. 73.

Einhergehend mit den unterbrochenen Verhandlungen der DDA intensivierte einige Industriestaaten – allen voran die USA – erfolgreich verschiedene Verhandlungen über bilaterale Freihandelsabkommen (z.B. USA – Australien, USA – Singapur). Wenn auch umstritten ist, wie stark diese Abkommen den globalen Handel umlenken, ist sicher, dass der regionale Weg politische Energie bindet und die multilaterale Liberalisierung erschwert. Wie

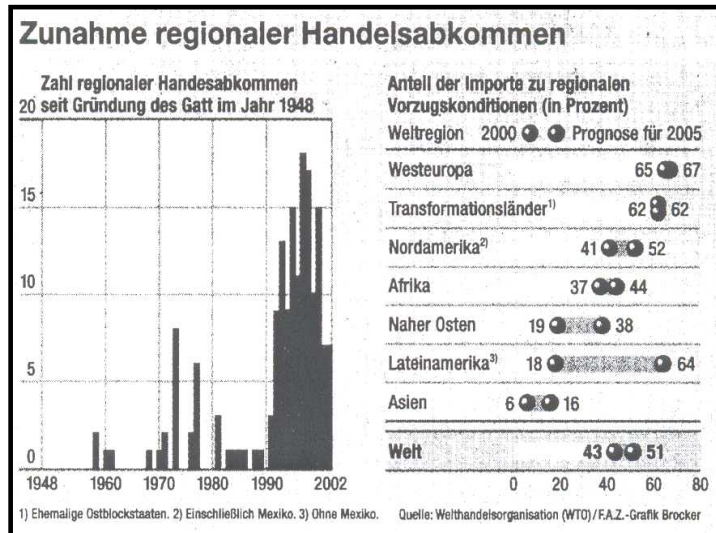


Abbildung 8

Abbildung 8 zeigt, hat die Anzahl regionaler Handelsabkommen seit 1948 kontinuierlich zugenommen. Die Prognose für 2005 verdeutlicht außerdem, dass in Europa kaum weitere Abkommen geschlossen werden (allerdings sind bereits über 60 Abkommen in Kraft), aber vor allem in Lateinamerika ein enormer Zuwachs an regionalen Abkommen von 18 im Jahr 2000 bis zu 64 im Jahr 2005 zu verzeichnen ist. Diese Entwicklung zeigt, dass stärker industrialisierte Staaten mehr

Abkommen schließen als ärmere Staaten, was an den geringeren Zahlen in Asien und Afrika im Vergleich zu Lateinamerika und Europa sichtbar wird. Viele kleinere afrikanische Länder haben es schwerer, wirtschaftlich vorteilhafte Handelsabkommen abzuschließen. Insgesamt kann man sagen, dass für kleinere Staaten internationales Recht mehr Garantien bietet, da diese Staaten multilateral ihr Gewicht besser zur Geltung bringen können. Dagegen sind sie in bilateralen Verhandlungen eher erpressbar.⁵⁵ Ferner hat die Vergangenheit gezeigt, dass Länder, die ihre Märkte stärker geöffnet haben, heute wirtschaftlich wesentlich besser dastehen als protektionistische Staaten.⁵⁶

6.2 Entwicklungsländer innerhalb der WTO seit Cancún

Wie in Kapitel 4 bereits dargestellt, bietet das Juli-Paket von Genf eine echte Chance, die Welthandelsrunde zu einem auch für die Entwicklungsländer zufriedenstellenden Abschluss zu bringen. In Genf hat sich gezeigt, dass die Entwicklungsländer ihre Forderungen weiterhin mit Nachdruck vertreten und gleichzeitig zu mehr Sachlichkeit zurückgefunden haben. Dies lag zum einen auch daran, dass die Industriestaaten – allen voran die EU, Australien und die USA – auf die Entwicklungsländer stärker zugegangen sind, zum anderen war die Beeinflussung durch NROs offensichtlich geringer als in Cancún vor einem Jahr. Vor allem die institutionelle Gleichberechtigung der Entwicklungsländer innerhalb der WTO scheint für den Westen nachweisbar problematisch zu sein. Ferner hat

⁵⁵ Vgl.: Hoernig, U., „Ein Weckruf für die Industrieländer -Globalisierung gestalten nach der gescheiterten WTO-Ministerkonferenz in Cancún“ ; epd-Entwicklungspolitik 19/2003.

⁵⁶ Vgl. Siebert, H., in: Außenwirtschaft, Schweizerische Zeitschrift für internationale Wirtschaftsbeziehungen, März 2002, 7-28.

das Verhalten der G21 in Cancún auch zu einer „Stabilisierung des transatlantischen Verhältnisses.“⁵⁷ beigetragen und dadurch das „Szenario des ‚west against the rest‘ realistischer erscheinen“ lassen. In Genf hat sich dies zwar noch nicht gezeigt, aufgrund vieler vager Formulierungen in der Vereinbarung von Genf und den damit verbundenen Unsicherheiten für die weiteren Verhandlungen wird sich erst noch zeigen, ob ein solches Szenario Realität wird. Die ungebrochen gute Zusammenarbeit zwischen EU und USA innerhalb der WTO bekräftigen diese Befürchtungen.

Das Juli-Paket stellt ohne konkrete Lösungen zu liefern sicher, dass die DDA nicht endgültig scheitert und die WTO ihre Glaubwürdigkeit nicht verliert. Bei einer Mitgliedszahl von 148 Staaten stellt sich neben den thematischen Aufgaben zusätzlich für die WTO immer mehr die Frage, ob Aspekte wie die unterschiedliche Verhandlungsmacht einzelner Staaten nicht dazu beitragen, dass die eigentlich demokratische Struktur der WTO und das Konsensprinzip untergraben wird. Anders als die Vereinten Nationen befand sich die WTO zwar bis jetzt noch nicht in ernsthaften Kompetenzkrisen und auch die Entscheidungen des Schiedsgerichts werden von allen Mitgliedsstaaten befolgt. Doch zeigt sich immer wieder, dass die Größe der Staaten Einfluss auf die Entscheidungen hat, da es kleineren Staaten oft nicht möglich ist, an allen Einzelverhandlungen teilzunehmen und dadurch ein Informationsdefizit entsteht.

Ein erster Versuch, die Verhandlungen innerhalb der DDA im Dezember 2003 wieder aufzunehmen, war noch stark geprägt von dem Zerwürfnis in Cancún. Die Verhandlungspositionen von USA und EU basierten noch zu sehr auf den Forderungen, die schon in Cancún bestanden. Von den Entwicklungsländern wurden sie als mangelhafte Flexibilität bewertet. Gleichzeitig beharrten auch die Entwicklungsländer im Dezember 2003 noch zu stark auf ihren Interessen. Insbesondere die „special products“ (vgl. Kapitel 3.1.2) stießen auf Widerstand bei der EU. So mahnte der EU-Agrarkommissar die Entwicklungsländer, Agrarbarrieren zu schleifen und nicht neue Mauern zu errichten.⁵⁸

6.3 Positionierung der G21 in der internationalen Handelspolitik seit Cancún

Das Scheitern von Cancún und vor allem auch das Juli-Paket von Genf werfen die Frage auf, ob ein neuer Konflikt zwischen den G21-Staaten und den restlichen Entwicklungsländern erkennbar ist. Zum einen spricht die heterogene Struktur der G21 eher dagegen, dass ein solcher Konflikt vorhanden ist, da Staaten wie z.B. Tansania oder Simbabwe auch zu den G90 zählen und durch ihren „Beitritt“ zur G21 dazu beigetragen haben, dass nicht nur Schwellenländer der G21 angehören. Andererseits ist bei diesen Staaten auch von opportunistischem Verhalten auszugehen, da sie sich durch die Mitgliedschaft in der G21 stärkere Beachtung erhofften und ihre Eigeninteressen hier besser vorbringen können. Allerdings zeigt die bereits beschriebene Bedeutung der einzelnen G21-Staaten, dass die mächtigsten Schwellen- und Entwicklungsstaaten sich zu einer Gruppe

⁵⁷ In: Rotte, R., Kontraproduktive Konsequenzen, Die Politische Meinung 412, (März 2004), 83.

innerhalb der WTO zusammengeschlossen haben, an der man bei zukünftigen Verhandlungen nicht mehr vorbeikommt.

Wenn auch im Mittelpunkt der G21 einige Staaten aufgrund ihrer geopolitischen Bedeutung stehen, so kann man die übrigen Staaten doch als Mitläufer betrachten und sich bei der Betrachtung des möglichen Interessenskonflikts zwischen Entwicklungsländern und G21 auf die Kernstaaten Brasilien, Argentinien, Mexiko, Ägypten, Südafrika, Indonesien, Philippinen, Thailand, Indien und China beschränken. Gerade diese 10 Staaten sind zweifellos zu den Schwellenländern oder „*emerging economies*“ zu zählen. Deshalb haben diese Staaten in vielerlei Hinsicht andere Interessen als Entwicklungsländer, die noch mit der Stabilisierung des Landes und der Binnenwirtschaft beschäftigt sind. In diesen Ländern ist der Anteil der Landwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt bei 25% in Indien und 3% in Südafrika recht gering und gleichzeitig der Anteil der Industrieprodukte am Export bei 32% in Argentinien und über 80% in China, Mexiko und den Philippinen recht groß. Man muss zwar bei diesen Zahlen berücksichtigen, dass eine Ausweitung des Agrarexports durch mögliche Liberalisierung nach Abschluss der DDA auf Kosten der Industriegüter gehen könnte. Jedoch verdeutlicht der für Entwicklungsländer eher geringe Anteil der Landwirtschaft am BIP, dass die Industriegüter eine dominierende Rolle in der Wirtschaft dieser Staaten spielen. Wenn auch der Anteil des Dienstleistungssektors am BIP in all diesen Staaten noch geringer ist als in den Industriestaaten, so zeigt die schwindende Bedeutung der Landwirtschaft bei gleichzeitig steigender Bedeutung der Industriegüter deutlich, dass sich diese Länder in einem Transformationsprozess befinden.

Insgesamt kann man sagen, dass die G21 in vielen Bereichen andere Interessen vertritt als ärmere Staaten und dass sie daher eher nicht mit den Entwicklungsländern gleichgesetzt werden kann. Letztlich kann man davon ausgehen, dass die Interessen der G21-Staaten andere sind als die der armen Staaten. Ihre eigentlichen Interessen sind rein wirtschaftlicher Natur, da sie mit den Industriestaaten immer besser mithalten können und nur bei weiterer Liberalisierung dies aufrechterhalten können. Der Anspruch, für alle Entwicklungsländer zu sprechen, ist wohl eher ein rhetorisches Mittel für die G21 denn ihr wichtigstes Anliegen.⁵⁹

Allerdings muss man bedenken, dass viele der G21-Mitglieder trotz wirtschaftlicher Sicherheit im politischen Bereich nicht als gefestigt gelten können. Hierbei ist vor allem auf den Kaschmir-Konflikt zwischen Indien und Pakistan, die Autonomie-Bestrebungen mehrerer indonesischer Provinzen und die undemokratischen Systeme in Kuba, China und Simbabwe hinzuweisen.

Auch die wirtschaftspolitische Bedeutung der G21 bleibt zweifelhaft. Für den finanzwirtschaftlichen Bereich äußert sich Weltbank-Chef James Wolfensohn folgendermaßen: „*Die Geburt der Gruppe in Cancún stellt die Schaffung eines neuen Paradigmas in den globalen Finanzbeziehungen des 21. Jahrhunderts dar.*“⁶⁰ Dies verdeutlicht, dass die weltweite Bedeutung einer Gruppe führender Entwicklungsländer in

⁵⁸ Vgl.: Rabe, C./ Herbermann J. D., „WTO kann ihre tief sitzenden Differenzen nicht überbrücken“, Handelsblatt, 12. Dezember 2003.

⁵⁹ Vgl. Pinzler, P., Triumph ohne Sieg, Die Zeit 39/2003.

⁶⁰ Vgl: Hoering, U., „Ein Weckruf für die Industrieländer - Globalisierung gestalten nach der gescheiterten WTO-Ministerkonferenz in Cancún“ epd-Entwicklungspolitik 19/2003.

vielen Bereichen Änderungen hervorrufen kann. Für Organisationen wie Weltbank oder Internationalen Währungsfonds bedeutet dies, dass etablierte Strukturen in Frage gestellt werden könnten. Sicher scheint allerdings, dass die G21 die Möglichkeit hat, die globale Machtverteilung zu verändern. Andererseits sollte man das Potenzial der G21 nicht überschätzen. So fällt es der brasilianischen Regierung, geführt von der Arbeiterpartei PT, noch relativ leicht, eine „people-oriented“ nachhaltige Entwicklung umzusetzen. Mit den Regierungen von Indien und China gestaltet sich das weitaus schwieriger – ist aber nicht a priori unmöglich. So ist nicht auszuschließen, dass die Protektion kleiner Bauern oder gemeinsame Positionen zu Industrie und Dienstleistungen durchaus auf die Tagesordnung der G21 kommen könnten.⁶¹

Eine weitere Entwicklung nach Cancún war die verstärkte Zusammenarbeit einzelner Staaten der G21. vor Allem Indien, Brasilien und Südafrika sind hierbei zu erwähnen. Zum einen zeigt die Kooperation zwischen diesen Staaten ihre herausragende Bedeutung innerhalb der G21, zum anderen wird auch klar, dass dadurch die G21 zusammengehalten wird, denn ohne die „großen“ Länder würde die G21 jegliche Verhandlungsmacht verlieren. Ob diese drei Staaten und China sich allerdings zurecht als Protagonisten dieser Gruppe sehen können, soll im folgenden Kapitel näher betrachtet werden.

6.4 Brasilien, China, Indien und Südafrika: Protagonisten der Entwicklungsländer?

Ohne Frage stellen Brasilien, China, Indien und Südafrika die vier bedeutendsten Staaten der G21 dar. Ihre Größe und ihre zunehmende wirtschaftliche und geopolitische Bedeutung erheben diese vier Staaten deutlich über andere Entwicklungsstaaten. Doch kann man nur allein deswegen davon reden, dass diese vier Staaten die „Anführer“ aller Entwicklungsländer sind und folglich auch die Interessen aller vertreten und verteidigen?

Zum einen muss man erkennen, dass sich die Welthandelsorganisation nach dem Beitritt Chinas gravierend verändert hat.⁶² Dies wurde weniger in Cancún deutlich als vielmehr in der chinesischen Politik der Markttöffnung und Außenhandelsorientierung, die sich erstmals deutlich zeigte während der Asienkrise. Der österreichische Wirtschaftsminister sprach davon, es sei mit dem Beitritt Chinas (2001) zur WTO zur echten Globalisierung dieser Organisation gekommen.⁶³

Die anderen drei Staaten haben ihren Führungsanspruch nicht zuletzt dadurch gefestigt, dass sie mit der Einrichtung des IBSA-Forums (Indien-Brasilien-Südafrika-Forum) auf Initiative der Außenminister der drei Staaten ihre Kooperation weiter vertieft haben. Schon vor Cancún wurde die Errichtung des IBSA-Forums entschieden, formell eingerichtet wurde es auf der 58. Sitzung der UN-Vollversammlung Ende September 2003 in New York –

⁶¹ In: Hoering, U., ebd.

⁶² Vgl.:Dieter, H., „Die Welthandelsorganisation nach Cancún“, SWP-Aktuell 34, September 2003.

⁶³ In: Bartenstein, Von WTO profitieren alle Länder, 19.10.2001, Pressemitteilung des österreichischen Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit.
<http://www.bmwa.gv.at/BMWA/Presse/Archiv2001/122C2014BFA115B541256AFC003999DE.htm>.

also kurz nach dem Scheitern von Cancún. Was in diesem Forum allerdings bisher ausgeklammert blieb, sind wirtschaftliche Themen, doch sind es gerade Themen der Wirtschaftsbeziehungen und des Handels, die das IBSA-Forum weiter stärken. Letztlich muss Handel das politische Interesse als treibende Kraft für die Kooperation ersetzen. Handel sollte der dominierende Anreiz sein für weitergehende und festere Beziehungen zwischen den IBSA-Mitgliedern. Mit einem stärkeren Fokus auf wirtschaftspolitische Themen können Indien, Brasilien und Südafrika ihre Verhandlungsposition in der WTO weiter stärken. Da schon verschiedene Länder Interesse an einer Mitgliedschaft in dem Forum angemeldet haben, ist vor allem eine Mitgliedschaft Chinas – trotz politisch bedingter Vorbehalte auf Seiten Indiens – zur Stärkung des Forums wünschenswert. *„China’s inclusion would add considerable weight to IBSA and undoubtedly push it to the centre of trade reform at the WTO.“*⁶⁴

Darüber hinaus haben gerade Brasilien als Mitglied von Mercosur oder Südafrika als Mitglied von SADC schon oft bewiesen, dass sie in ihren Regionen eine Führungsrolle übernehmen können sind daher ihrem Anspruch schon oft gerecht geworden. Auch Indien und China treten nach außen zunehmend als führende Macht auf. In dieser Hinsicht könnten also die schon bestehenden Strukturen dazu dienen, neben der Anerkennung einer regionalen „Vorherrschaft“ auch einen Anspruch dieser vier Staaten auf *„joint leadership“* für alle Entwicklungsländer zu festigen. Der Einfluss in ihren Regionen ermöglicht es den Staaten auch, Koalitionen zu bilden, die so breitere Mehrheiten darstellen. Wenn also alle vier Staaten mit einer Stimme sprechen, ist es möglich, eine große Zahl von Ländern hinter sich zu vereinigen.

Mit zusätzlichen bilateralen Vereinbarungen haben vor allem Indien – Südafrika, Indien – Brasilien und Südafrika – Brasilien ihre Zusammenarbeit intensiviert. Bei einem Staatsbesuch in Indien sagte der südafrikanische Präsident Tabo Mbeki: *„strong India-South Africa relationship was required on account of the global crisis“*⁶⁵ und verwies dabei vor allem auch auf das Scheitern in Cancún. Der brasilianische Präsident Lula da Silva äußerte sich bei einem Besuch in Indien ähnlich. Er sagte, dass Indien und Brasilien die Macht haben, die Handelsgeographie der Welt zu ändern.⁶⁶

Das selbstbewusste Auftreten der Staaten birgt aber auch das Risiko, den Ärger derer auf sich zu lenken, die sie zu vertreten glauben. So macht auch Wilhelm Hofmeister darauf aufmerksam, dass Brasilien auf internationaler Ebene zunehmend die Interessen Südamerikas vertritt, allerdings so wie man sie aus brasilianischer Sicht definiert.⁶⁷ Dieses Problem ist beispielhaft für die anderen drei „Führungsnationen“. Wenn Brasilien, China, Indien und Südafrika es allerdings schaffen, eine Balance zwischen den eigenen Interessen und denen möglichst vieler Entwicklungsländer so zu vertreten, dass alle mit dem Ergebnis zufrieden sind, kann sich dieses Quartett neben USA und EU vor allem im Bereich des internationalen Handels zur dritten entscheidenden Kraft entwickeln. Zusätzliches Gewicht

⁶⁴ In: White, L., IBSA: South-South Co-operation with a difference?, Global Insight no 36/2004, Instiut for Global Dialogue, Midrand, South Africa, August 2004.

⁶⁵ In: Bauruah, A., India, South Africa pledge to maintain unity, The Hindu 17.10.2003,

⁶⁶ Vgl.: „Working with Brazil“, The Hindu, 27.01.2004,

⁶⁷ Vgl.: Hofmeister, W., Lateinamerika nach Cancún und die Position Brasiliens, KAS-Auslandsinformationen 1/2004, 26-43.

können diese Staaten nicht zuletzt dadurch gewinnen, dass die G21 sich zu einer festen Institution in der Welthandelspolitik etabliert und die Mitgliedsstaaten dieser Gruppe sich dem Führungsanspruch dieser vier Staaten unterordnen.

7 Ergebnisse und Handlungsempfehlungen

- Das vermeintliche Gleichgewicht in der internationalen Handelspolitik hat sich seit Cancún deutlich verschoben. Das Scheitern von Cancún hat zu einer Zunahme bilateraler Wirtschaftsabkommen geführt, transatlantische Handelsbeziehungen gestärkt und war daher kurzfristig gerade für die kleineren Entwicklungsländer ökonomisch kontraproduktiv.
- Zahlreiche Entwicklungs- und Schwellenländer (als G21) gingen politisch gestärkt in die weiteren Verhandlungen, haben in Genf einen Teilerfolg erzielt und dadurch ein „window of opportunity“ geschaffen. Bei den weiteren Verhandlungen bis hin zur Abschlusskonferenz der Doha Entwicklungsrunde in Hongkong 2005 wird es nun stark vom Verhandlungsgeschick der G21 aber auch des neuen EU-Handelskommissars abhängen, einen seriösen Kompromiss zu finden.
- Es sollte darauf hingearbeitet werden, dass die Verhandlungen bis dahin und die Ministerkonferenz selbst ohne heterogene Einflüsse bleiben und die Agitationen von Globalisierungsgegnern und anderen spezifischen Interessengruppen eine sachliche Auseinandersetzung und Atmosphäre nicht vergiften.
- Der avisierte Abbau von Sanktionen und Handelshemmnissen kann zu einer marktwirtschaftlichen Orientierung nicht nur im Agrarsektor führen, von der gerade Entwicklungsländer profitieren können. Allerdings darf in diesem Zusammenhang nicht übersehen werden, dass es von nationalem Interesse ist, einen Kernbereich der deutschen Landwirtschaft zur eigenen und unabhängigen Ernährungssicherung zu sichern, um die Abhängigkeit von exogenen Akteuren und Faktoren zu reduzieren. Auch das Schutzinteresse deutscher Verbraucher sowie Umwelt- und Tierschutzziele müssen eine wesentliche Rolle spielen.
- Deutschland hat in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit weniger Ressentiments von Seiten der Entwicklungsländer zu befürchten als andere Staaten. Wenn Deutschland weiterhin angesehener Partner für die Dritte Welt bleiben will, sollte es verstärkt die Rolle des Vermittlers einnehmen. Dies könnte durch das Engagement nichtstaatlicher Akteure bewerkstelligt werden, ohne die Rolle der Europäischen Kommission zu untergraben. Gerade politische Stiftungen engagieren sich seit vielen Jahren in diesem Bereich und beraten Regierungen und Parteien zahlreicher Länder. Diese Chance gezielter Beratung und Vermittlung zwischen verschiedenen

Interessengruppen sollte intensiver genutzt werden, damit die Doha-Entwicklungsrunde zu einem Erfolg geführt wird.

Anhang

wirtschaftliche und politische Daten zur G21

	Einwohner	(Weltweit gemessen an Einwohnerzahl)	Reales BSP pro Kopf in Kaufkraftparitäten (PPP)	HDI-Rang 2003	Landwirtschaft in % des BIP 2001	Anteil Industrieerzeugnisse am Export	wichtigstes Exportgut	sicherheitspolitische Bedeutung	Mitgliedschaften in internationale Organisationen
Ägypten	65177000	(17)	3560	120	17%	37%	Brennstoffe (40,5%)	virtuelle AM	AU, Arabische Liga, D-8, G15, NAM, UNO
Argentinien	37488000	(31)	10980	34	5%	32%	Brennstoffe (18%)	virtuelle AM	ALADI, G77, G15, MERCOSUR, OAS, SELA, UNO
Bolivien	8151000	(85)	2240	114	16%	29%	Soja (11%)		ALADI, Anden-Pakt, G77, NAM, OAS, SELA, UNO
Brasilien	172386000	(5)	7070	65	9%	59%	Maschinen, Transportmittel (24%)		ALADI, G77, G15, MERCOSUR, OAS, SELA, UNO
Chile	1540200	(59)	8840	43	9%	16%	Bergbauerzeugnisse (41%)		ALADI, APEC, G77, G15, NAM, SELA, OAS, UNO
China	1271850000	(1)	3950	104	15%	88%	Bekleidung (12,7%)	Atomkraft	APEC, G77, UNO
Indien	1032355000	(2)	2820	127	25%	79%	Textilien (22%)	Atomkraft	Commonwealth, G 15, G77, NAM, SAARC, UNO
Indonesien	208981000	(4)	2830	112	16%	57%	Rohöl, Gas (je 10,2%)	Terrorismusproblem	APEC, ASEAN, D-8, G15, NAM, OPEC, UNO
Kuba	11230000	(68)	...	52	7%		Zucker und -produkte (42%)		ACS, ALADI, G77, NAM, OAS (ruhend seit 1962), SELA, UNO
Mexiko	99420000	(11)	8240	55	4%	83%	Metalprodukte, Maschinen (79%)		ACS, ALADI, APEC, G15, NAFTA, OAS, SELA, UNO
Nigeria	129875000	(9)	790	152	30%	0%	Erdöl (94,2%)		AU, Commonwealth, D-8, ECOWAS, G 77, G15, NAM, OPEC, UNO
Pakistan	141450000	(7)	1860	144	25%	85%	Textilerzeugnisse (63,6%)	Atomkraft	Commonwealth, D-8, ECO, G77, NAM, SAARC, UNO
Paraguay	5636000	(100)	5180	84	20%	19%	Sojabohnen (36%)		ALADI, MERCOSUR, OAS, SELA, UNO
Philippinen	78317000	(14)	4070	85	15%	92%	spezielle Transaktionen (42,2%)	Terrorismusproblem	ALADI, ASEAN, G77, MERCOSUR, NAM, OAS, UNO
Simbabwe	12821000	(64)	2220	145	18%	28%	19,6 % mineralische Stoffe		AU, SADC, G77, G15, NAM, UNO
Südafrika	43240000	(27)	10910	111	3%	54%	Perlen/Edelsteine/Münzen (19%)	einziges Land das freiwillig und überprüfbar Atomwaffen zurückgab	AU, Commonwealth, G77, NAM, SADC, UNO
Tansania	34450000	(32)	520	160	45%	15%	Cashewnüsse (18,3%)		AU, Commonwealth, EAC, G77, NAM, SADC, UNO
Thailand	61184000	(19)	6230	74	10%	76%	Maschinen (43,3%)		APEC, ASEAN, G77, NAM, UNO
Venezuela	24632000	(41)	5590	69	5%	9%	Erdöl und Erdgas (80%)		ACS, ALADI, Anden-Pakt, G77, G15, SELA, OAS, OPEC, UNO
Deutschland	82333000	(12)	25240	18	3%		Kraftwagen und -teile (19,1%)		
Japan	127035000	(10)	25550	9	1%		Transportausrüstung (24,9%)		
USA	285318000	(3)	34280	7	2%		Kapitalgüter (43%)		

ACS	Association of Caribbean States (30 karibische Staaten)
ALADI:	Asociación Latinoamericana de Integración (Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Ekuador, Kolumbien, Kuba, Mexiko, Paraguay, Peru, Uruguay, Venezuela)
Anden-Pakt	(Bolivien, Ecuador, Kolumbien, Peru, Venezuela)
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation (Australien; Brunei; Chile; China; Hongkong; Indonesien; Japan; Kanada; Südkorea; Malaysia; Mexiko; Neuseeland; Papua Neuguinea; Peru; Philippinen; Russland; Singapur; Taiwan; Thailand; USA; Vietnam)
Arabische Liga	Jordanien, VAE, Tunesien, Bahrain, Algerien, Dschibuti, Saudi-Arabien, Sudan, Syrien, Somalia, Ägypten
ASEAN	Association of SouthEast Asian Nations (Brunei, Kambodscha, Indonesien, Laos, Malaysia, Myanmar, Philippinen, Singapur, Thailand, Vietnam)
AU:	African Union (alle afrikanischen Staaten außer Marokko, dass aufgrund der Mitgliedschaft von West-Sahara wieder aus der AU austrat)
Commonwealth	ehemalige britische Kolonien
D-8	Developing-8 (Bangladesch, Ägypten, Indonesien, Iran, Malaysia, Nigeria, Pakistan and Türkei)
EAC	East African Common Market (Kenia, Tansania, Uganda)
ECO	Economic Cooperation Organization (Afganistan, Azerbaidshan, Iran, Kasachstan, Kirgistan, Pakistan, Tadschikistan, Türkei, Turkmenistan, Usbekistan)
ECOWAS	Economic Community of West African States (Benin, Burkina Faso, Cap Verde, Elfenbeinküste, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo)
G15:	Algerien, Argentinien, Brasilien, Chile, Ägypten, Indien, Indonesien, Jamaika, Kenia, Nigeria, Malaysia, Mexiko, Peru, Senegal, Simbabwe, Sri Lanka, Venezuela
G77:	Gruppe von Entwicklungsländern innerhalb der UNO
MERCOSUR:	Mercado Común del Sur (Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay)
NAFTA:	North American free Trade Area (USA, Kanada, Mexiko)
NAM:	Non-Aligned Movemnet (Bewegung der Blockfreien, mehr als 100 Staaten)
OAS:	Organization of American States (alle 35 unabhängige amerikanischen Staaten)
OPEC	Organization of Petroleum Exporting Countries (Venezuela, Nigeria, Lybien, Algerien, Saudi-Arabien, Kuwait, VAE, Katar, Irak, Iran, Indonesien)
SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation (Bangladesch, Bhutan, Indien, Malediven, Nepal, Pakistan, Sri Lanka)
SADC	Southern African Development Community (Angola, Botswana, D.R. Kongo, Lesotho, Malawi, Mauritius, Mozambique, Namibia, Seychellen, Südafrika, Swaziland, Sambia, Simbabwe, Tanzania)
SELA:	Sistema Económico Latinoamericano (27 lateinamerikanische Länder)
UNO:	United Nations Organization