

Die wahre Bedeutung von Hongkong: Brasilien und Indien schließen sich den Grossen an.

Was in Hongkong auf dem Spiel stand, war das Überleben der Welthandels-Organisation (WTO – World Trade Organisation) als Institution. Nach dem Scheitern zweier Ministertreffen in Seattle und Cancun hätte das Zerbröseln eines dritten die Nützlichkeit der WTO als Hauptmotor der globalen Handelsliberalisierung ernsthaft in Frage gestellt. Ein Kompromiss wurde benötigt und ein Kompromiss wurde gefunden. Wie, warum und wer diesen Kompromiss beigesteuert hat, das ist die wahre Geschichte von Hongkong.

Ein echter Kompromiss, kein kosmetischer.

Der Hongkong Kompromiss wurde in manchen Berichten als ein „Minimal Paket“ bezeichnet, das hauptsächlich als Lebenserhaltungssystem für die WTO diene. Das trifft aber kaum zu. **Der Kompromiss presste den Entwicklungsländern substantielle Zugeständnisse ab, aber er gewährte ihnen kaum etwas als Gegenleistung.**

Die Anwendung der Schweizer Formel, die den Marktzugang für nicht-agrarische Güter (**NAMA** – Non-Agricultural Market Access) reguliert, würde viele Entwicklungsländer hart treffen. Nach dieser Formel sollen die höheren Zollsätze verhältnismäßig stärker reduziert werden als die niedrigen. Die Entwicklungsländer erheben allgemein höhere Sätze auf Industriegüter, um durch Importsubstitution ihre industriellen Sektoren zu entwickeln.

Die Spezifikation eines „multilateralen“ Verhandlungs-Procedere für den Text über Dienstleistungen untergräbt den flexiblen Ansatz von Angebot und Nachfrage, der die Verhandlungen über das allgemeine Abkommen über Handel mit Dienstleistungen (**GATS** – General Agreement on Trade in Services) kennzeichnete. Das bringt Zwangselemente ein und wird viele Entwicklungsländer zu Verhandlungen über einzelne Sektoren zwingen. Die Idee dahinter ist, einzelne Schlüsseldienstleistungen aufzubrechen.

Was der Süden als Gegenleistung erhält ist in der Hauptsache ein Datum für den endgültigen Abbau **landwirtschaftlicher Subventionen**. Dennoch soll die Subventionsstruktur in der Europäischen Union und in den Vereinigten Staaten größtenteils intakt bleiben. Selbst mit dem Abbau der formellen Exportsubventionen werden andere Formen der Exportstützung gestattet, dass z. B. die Europäische Union auch nach 2013 damit fort fährt, Exporte im Umfang von 55 Milliarden Euro zu stützen.

Insgesamt war dies ein Abkommen mit Biss, jedoch werden die Bisspuren hauptsächlich in den Entwicklungsländern zu finden sein.

Die Umriss des Kompromisses wurden schon vor Hongkong offenkundig und viele Entwicklungsländer kamen zum Ministertreffen mit dem Vorsatz diesen abzulehnen. Tatsächlich gab es Gelegenheiten, wie am 16. Dezember die Formierung der G 110 durch die G 33, G 90 und der ACP/AKP-Länder (Länder in Afrika, der Karibik und im pazifischen Raum). Das gab zur **Hoffnung** Anlass, dass unter den Regierungen der Entwicklungsländer eine **Einigkeit** entstehen könnte, was den drohenden Kompromiss hätte kippen können. **Zum Schluss jedoch knickten die Regierungen der Entwicklungsländer**

ein. Viele von ihnen waren einzig von der Furcht motiviert, des Zusammenbruchs der Organisation beschuldigt zu werden. Sogar Kuba und Venezuela beschränkten sich darauf, während der Abschlussitzung der Ministerkonferenz am 18. Dezember „Bedenken“ über den Dienstleistungstext anzumelden

Die Unterhändler

Der Grund für das Einknicken der Entwicklungsländer war weniger der Mangel an Führung sondern eine Führung in entgegengesetzter Richtung. Die Ursache für das Hongkong Debakel war die **Rolle von Brasilien und Indien**, den Anführern der notorisch bekannten Gruppe der 20.

Bereits vor Hongkong waren Brasilien und Indien zu einem Kompromiss bereit.

Für **Brasilien** ging es unterm Strich um die Bekanntgabe eines Datums für den Abbau der Exportsubventionen für landwirtschaftliche Produkte durch die Europäische Union. Die brasilianischen Unterhändler und auch viele andere erwarteten, dass die EU beim Ministertreffen ein solches ankündigen würde, auch wenn man annahm, dass die Europäer aus verhandlungstaktischen Gründen bis zur letzten Minute damit warten würden. Brasilien war auch gewillt, die Schweizer Formel für NAMA und den multilateralen Ansatz bei den Dienstleistungen zu akzeptieren.

Indien, seinerseits, kam mit seinen bereits bekannten Positionen in Hongkong an. Es würde den multilateralen Ansatz bei den Dienstleistungsverhandlungen akzeptieren und die Schweizer Formel bei NAMA und Brasilien bei der Landwirtschaft folgen. Für viele war die einzige Frage, würde Indien die entwickelten Länder zu Zugeständnissen beim Modus 4 des GATS drängen – das heißt, die USA und die EU stimmen zu, mehreren Fachkräfte aus Entwicklungsländern freien Zugang zu bewilligen. Wie sich herausstellte, entschied sich Indien, Washington in diesem Punkt nicht zu bedrängen.

Der Preis

Es bleibt zu diskutieren, ob das abschließende Abkommen für Brasilien und Indien einen Nettogewinn ergibt; aber auch, wenn die Bilanz einen Nettoverlust ausweist, wird dieser für Brasilien und Indien geringer sein als für die weniger entwickelten Länder. Wie auch immer, der wichtigste Gewinn für Brasilien und Indien liegt nicht in der Auswirkung des Abkommens auf ihre Volkswirtschaften, sondern in der Bestätigung ihrer neuen Rolle als machtvolle Unterhändler innerhalb der WTO.

Mit dem Auftauchen der G 20 während der Ministerkonferenz von 2003 in Cancun wurde den USA und der EU deutlich gemacht, dass die alte Machtstruktur und die alte Methode, Entscheidungen in der WTO zu fällen, obsolet waren. Neue Mitspieler mussten von der Elite angenommen werden. Der Zirkel der Macht musste erweitert werden, um die Organisation wieder auf die Beine zu stellen und wieder in Gang zu bringen. Die Einladung der EU und der USA an Brasilien und Indien, zusammen mit Australien, Teil der „Fünf Interessierten Parteien“ (FIPs), war der wichtigste Schritt in diese Richtung und das Übereinkommen der FIPs löste das Patt in den Landwirtschaftsverhandlungen auf. Das wiederum führte zum

Rahmenabkommen bei der Tagung des Generalrates im Juli 2004.

Während der Vorbereitungen auf die Ministerkonferenz in Hongkong wurde Brasiliens und Indiens neue Rolle als mächtige Unterhändler zwischen der entwickelten und der sich entwickelnden Welt durch die Schaffung einer neuen inoffiziellen Gruppierung, genannt **die „Neue Quadriga“**, bestätigt. Diese Formation, die die EU, USA, Brasilien und Indien umfasste, spielte eine entscheidende Rolle bei der Festsetzung der Tagesordnung und der Zielsetzung der Verhandlungen. Ihr Hauptziel in Hongkong war, die WTO zu retten. Bei dieser Rettungsaktion übernahmen Brasilien und Indien die Aufgabe, die Zustimmung der Entwicklungsländer zu einem **unausgeglichene Abkommen** zu erlangen, trotz des Widerstrebens der EU und der USA deutliche Zugeständnisse bei der Landwirtschaft zu machen. Das Zustandekommen dieser Einigung sollte den Nachweis liefern, dass Brasilien und Indien „verantwortungsbewusste“ globale Akteure seien. Es war der Preis, den sie für eine Vollmitgliedschaft in einer neuen, erweiterten Machtstruktur zu zahlen hatten.

Es erforderte eine **Menge an Lobby-Arbeit** vor und während der Konferenz von Hongkong, wobei beide Regierungen ihren Ruf als Führer der sich entwickelnden Welt aufs Spiel setzten, aber sie schafften es, allen die Zustimmung zu einem üblen Kompromiss abzurufen, wenn auch nicht ohne Murren. Das war keine schlechte Leistung, da es die folgenden Punkte beinhaltet:

- **Die am wenigsten entwickelten Länder stimmen einem „Entwicklungspaket“ zu**, das hauptsächlich aus einem zoll- und quotenfreien Zugang ihrer Produkte auf die Märkte der entwickelten Länder besteht, allerdings mit zahlreichen Schlupflöchern, und aus einem verführerisch benannten „Aid for Trade“ Programm, das zum Teil aus Krediten bestehen soll, die es diesen Ländern ermöglichen sollte, ihr Wirtschaftsregime WTO-verträglich zu machen. Dieser Prozess **wird die Verschuldung dieser Länder weiter verschlimmern**.
- die **west-afrikanischen Baumwolleproduzenten** wurden dazu verlockt, einem Kompromiss zuzustimmen, dessen Hauptinhalt darin bestand, den USA noch ein volles Jahr zu gewähren, bis die Exportsubventionen abgeschafft werden, die, laut einer WTO-Entscheidung gegen diese Subventionen, bereits vor anderthalb Jahren hätten abgeschafft werden sollen. Ihre Forderung nach Entschädigung für den enormen Schaden, den diese Subventionen ihren Volkswirtschaften zugefügt hatten, wurde ignoriert.
- Die hartnäckigsten Unterhändler bei den **Dienstleistungsverhandlungen** – Indonesien, die Philippinen, Südafrika, Venezuela und Kuba – wurden verleitet, ihre ablehnende Haltung zu Annex C des Deklarationsentwurfes auszugeben der multilaterale Verhandlungen verlangt.
- **Die unzufriedensten Mitglieder der so genannten „NAMA 11“ (in dem Brasilien und Indien selbst Mitglieder waren) wurden neutralisiert**. Ihr Wunsch war, dass die Forderungen des Nordens nach einer raschen Gangart bei der Liberalisierung der Industrie- und Fischereizölle an Zugeständnissen des Nordens bei der Landwirtschaft gebunden würden.

Der Klub der gegenseitigen Bewunderung.

Die abschließende Pressekonferenz der G 20 am späten Nachmittag des 18. Dezembers 2005 war bemerkenswert für ihren Mangel an Gehalt und für ihren Symbolismus.

Als ob er harten Fragen zuvorkommen wollte, ob der ministerielle Text einen guten Kompromiss für die Entwicklungsländer darstellt, erklärte der Außenminister Brasiliens, Celso Amorim, wiederholt: „Wir haben ein Datum,“ wobei er sich auf das Jahr 2013 bezog, wann die Exportsubventionen auslaufen sollen. Dann begannen Amorim und der indische Handels- und Industrieminister Kamal Nath ein gegenseitiges Schulter klopfen und gratulierten einander zu der großartigen Leistung, dass sie ein Abkommen erreicht hätten, das die Interessen der Entwicklungsländer schützt. Obwohl die vielen Anwesenden darauf brannten, Fragen zu stellen, brach Amorim die Pressekonferenz ab und verließ, zusammen mit Kamal Nath, den Raum, angeblich zu einem anderen Meeting aber ganz offensichtlich deshalb, um nicht unter Beschuss durch skeptische Reporter und NGO-Vertreter zu geraten.

Auf der Schlussitzung des Sechsten Ministertreffens sagte der Generaldirektor Pascal Lamy, dass sich in Hongkong „die Waagschale der Macht zugunsten der Entwicklungsländer gesenkt habe.“ Diese Behauptung war nicht völlig zynisch und nicht ganz unwahr. Das Körnchen Wahrheit in seiner Behauptung war, dass Indien und Brasilien, die Großen der Entwicklungsländer, Mitglieder im Klub der Großen geworden sind, der die WTO regiert.

Das Paradox

Es ist paradox, dass die G 20, deren Entstehung die Erwartungen der Entwicklungsländer während der Ministerkonferenz in Cancun beflügelte, zur Startrampe für **Indiens und Brasiliens Integration in die Machtstruktur der WTO** wurde. Aber in der Geschichte ist das nicht unüblich. Vilfredo Pareto, der italienische Denker, beschrieb die Geschichte als „Friedhof jener Aristokratie“, die eine harte Linie gegen jeden Wechsel in den Machtverhältnissen einnahmen. Für Pareto waren die erfolgreichsten Eliten diejenigen, die es schafften, die Führer eines Massenaufstandes, die sie entmachten wollten, zu integrieren und die Machtelite zu erweitern, dabei jedoch die Struktur des Systems beizubehalten. Obwohl die USA und die EU seit dem Scheitern der Ministerkonferenz in Cancun uneinig über die Landwirtschaft waren, war ihre gemeinsame Priorität das Überleben der WTO, und sie managten erfolgreich eine Strategie der Kooptation. Damit verwandelten sie in Hongkong eine drohende Niederlage in einen Sieg.

Schon vor den Ereignissen von Hongkong betrafen die die auffälligsten Fälle von Kooptation die von der Arbeiterpartei geführte Regierung des Präsidenten Luiz Inácio da Silva in Brasilien und die von der Kongresspartei geführte Regierung in Indien. Beide waren mit anti-liberalen Wahlplattformen an die Macht gelangt. **Einmal an der Macht, wurden beide zu den effektivsten Stabilisatoren neo-liberaler Programme**, beide genossen die Unterstützung durch den Internationalen Währungsfonds, durch die Lobby internationaler Konzerne und durch Washington. Es ist nicht unvernünftig anzunehmen, dass ein Zusammenhang besteht zwischen dem, was diese Regierungen zu Hause schafften, und ihrer Leistung auf der globalen Bühne in Hongkong.

Walden Bello ist Geschäftsführender Direktor der in Bangkok ansässigen Forschungs-, Analyse- und Vertretungs-Organisation „Focus on the Global South“ (Fokus auf den globalen Süden). www.focusweb.org/content/view/799/3