

Die Welthandelsorganisation nach Cancun

Hält die neue Macht des Südens an?

Heribert Dieter

Die gescheiterte Ministerkonferenz der WTO in Cancun könnte sich für die Welthandelsordnung als Wasserscheide erweisen. Die Zukunft der WTO ist nach diesem Eklat ungewiß. Unverhohlen verweisen die USA auf Alternativen, insbesondere auf bilaterale Freihandelsvereinbarungen. Sollte über die bereits existierenden bilateralen Abkommen hinaus eine Flut neuer Freihandelszonen geschaffen werden, drohen der Weltwirtschaft Blockbildung und handelspolitisches Chaos. Es ist fraglich, ob die in Cancun demonstrierte neue Macht des Südens auf längere Sicht stabilisiert und konstruktiv zur Gestaltung der Weltwirtschaft genutzt werden kann. Wenn dies nicht geschieht, werden gerade die ärmsten Länder die Verlierer sein.

Das jähe Ende der Konferenz im mexikanischen Badeort Cancun hat viele überrascht: Der Süden staunte über seine neu gewonnene Blockademacht, EU-Handelskommissar Pascal Lamy schalt die WTO eine mittelalterliche Organisation, und der amerikanische Handelsbeauftragte Robert Zoellick drohte ihr offen mit der weiteren Unterminderung durch bilaterale Freihandelsabkommen. Andere Beobachter rieben sich ungläubig die Augen, hatten sie doch insgeheim eine Einigung in letzter Minute erwartet.

Allerdings waren schon die Vorzeichen schlecht: Zwar war die Doha-Runde nach dem gescheiterten Versuch, in Seattle eine neue Verhandlungsrunde in Gang zu bringen, Ende des Jahres 2001 mit bemerkenswerten Vorschußlorbeeren bedacht worden. Dieses Mal sollte der Süden, die

Entwicklungsländer, stärker berücksichtigt werden. Fraglos spielten zu Beginn der Doha-Runde zwei Faktoren eine wesentliche Rolle. Erstens genossen die USA nach dem 11. September in vielen Ländern ein hohes Maß an Solidarität. Zweitens war in vielen Hauptstädten der Industrieländer die Einschätzung verbreitet, daß internationaler Terrorismus am besten durch die Reduzierung der Armut in den ärmeren Länder bekämpft werden könne.

Protektionismus in den USA

Im September 2003 gelten diese Vorzeichen nicht mehr. Präsident Bush hat es in bemerkenswert kurzer Zeit geschafft, wichtige Verbündete zu irritieren und mit schweren Herausforderungen zu konfrontieren. Dies gilt für die Sicherheitspolitik ebenso wie

für die Handelspolitik. Schon wenige Monate nach dem Start der Doha-Runde setzte aus den USA ein wahres Feuerwerk protektionistischer Maßnahmen ein. Sie betrafen zunächst Zölle auf Stahl, gegen die eine große Koalition von WTO-Mitgliedern Beschwerde einlegte. Von Brasilien bis China, von der EU bis Japan reichte die Spannweite der Länder, die formell in Genf bei der WTO klagten. Noch im Frühjahr 2002 folgten US-Strafzölle von 30% auf Bauholz des NAFTA-Partners Kanada, obwohl Kanada im NAFTA-eigenen Streit-schlichtungsverfahren in dieser Frage zweimal gegen die USA gewonnen hatte. Schließlich sorgte Präsident Bush mit dem »Farm Act«, der amerikanischen Bauern zusätzliche Subventionen im märchenhaf-ten Umfang von 180 Milliarden Dollar innerhalb von zehn Jahren sicherte, für Erstaunen. Die Summe entspricht der in dreieinhalb Jahren weltweit gewährten Entwicklungshilfe.

Während die EU jüngst einige Schritte zu einer nennenswerten Reduzierung von Agrarsubventionen getan und die jähr-lichen Exportsubventionen immerhin von 10 Milliarden Euro auf 2 Milliarden redu-ziert hat, bauen die USA neue Hürden für den Agrarhandel auf.

Globalisierung in der Kritik

Bei der Suche nach Motiven der Entwick-lungsländer für ihre Blockadehaltung darf nicht übersehen werden, daß mehrere wichtige, heute in der G 21 organisierte Länder in den letzten Jahren von schweren Finanzkrisen betroffen waren. Dies gilt vor allem für Brasilien und Argentinien, aber auch für Südafrika, das im zweiten Halb-jahr 2001 vom massiven Verfall seiner Währung betroffen war. Die Verärgerung über die Ignoranz des Nordens gegenüber den wirtschaftspolitischen Nöten des Südens hat in Cancun nun ein Ventil gefun-den. Die Entwicklungs- und Schwellenlän-der haben sich dort nicht wegen strittiger Details verweigert: Die Kritik geht viel

weiter. Die vom Norden propagierte Globa-lisierung steht zur Debatte.

Die Agrarsubventionen der OECD-Länder von mehr als 300 Milliarden Dollar pro Jahr bleiben aus der Sicht des Südens ein Skan-dal. Noch unverständlicher wird die Politik der OECD-Länder bei Betrachtung einzelner Sektoren. Beispielsweise subventionieren die USA jeden der 25 000 amerikanischen Baumwollbauern mit 156 000 Dollar pro Jahr. Für 500 Millionen Afrikaner wenden sie dagegen nur 2,5 Dollar pro Kopf und Jahr an Entwicklungshilfe auf. Bei der EU und Japan ist die Lage etwas, aber eben auch nicht fundamental anders.

Cancun hat auch sehr deutlich gezeigt, daß sich die Welthandelsorganisation nach dem Beitritt Chinas gravierend verändert hat. China erlebt seit 1979 einen spektaku-lären wirtschaftlichen Aufschwung. In der Asienkrise hat es sich erstmals als Führungsmacht präsentiert und durch eine Politik der Nicht-Abwertung des Yuan sowie durch die erfolgreiche Ankurbelung der Binnen-nachfrage die Krise in Ostasien gestoppt. Seit dem Ende des vergangenen Jahres ver-handelt China mit den südostasiatischen Ländern der ASEAN-Gruppe über eine bilaterale Freihandelszone, ein noch vor wenigen Jahren kaum denkbares Vorhaben. China wird im Handel immer wichtiger für die anderen Länder der Region. Gerade im sensiblen Agrarhandel geht Peking mit gutem Beispiel voran: Von Oktober 2003 an wird der bilaterale Handel mit Agrar-produkten zwischen Thailand und China vollständig liberalisiert.

Vier alternative Szenarien

1. *Cancun als einmaliger Akt der Solidarisierung der Entwicklungsländer:* Die Entwicklungs- und Schwellenländer können die Dynamik von Cancun nicht fortsetzen und lassen sich in den kommenden Monaten durch koordi-nierte Initiativen der EU und der USA zur Rückkehr an den Verhandlungstisch bewe-gen. In diesem Szenario wäre Cancun nur ein aus früheren GATT-Verhandlungen be-kanntes Signal: Die Vertragspartner werden

Die Gruppe der 21 (G 21)

Ägypten	Kuba
Argentinien	Mexiko
Bolivien	Nigeria
Brasilien	Pakistan
Chile	Paraguay
China	Peru
Costa Rica	Philippinen
Equador	Südafrika
Guatemala	Thailand
Indien	Venezuela
Kolumbien	

durch die Schwierigkeiten in Cancun daran erinnert, daß die Vereinbarung neuer Liberalisierungsschritte von allen Beteiligten Zugeständnisse verlangt. Die Industrieländer machen einige, aber unerhebliche Zugeständnisse bei der Liberalisierung des Agrarhandels und anderer für Entwicklungsländer wichtiger Sektoren. Die WTO setzt ihre Arbeit in gewohnter Weise fort. Der Süden erzielt keine durchschlagenden Erfolge bei der Gestaltung des Welthandelsystems, sondern muß sich mit kosmetischen Korrekturen zufriedengeben.

2. *Entschlossene Rückkehr zum handelspolitischen Multilateralismus und Neugestaltung der Globalisierung:* Alle WTO-Länder erkennen die Bedeutung des Multilateralismus und kehren mit einem neuen Geist der Kooperation an den Verhandlungstisch zurück. Die Interessen der Entwicklungs- und Schwellenländer werden sehr viel stärker als in der Vergangenheit berücksichtigt. Sowohl die EU als auch die USA und Japan unterziehen ihre in Teilbereichen protektionistische Politik einer fundamentalen Revision. Die großen Akteure stoppen die Unterminierung der WTO durch Bilateralismus und akzeptieren uneingeschränkt die Entscheidungen der Streitschlichtungsverfahren.

3. *Asymmetrische Handelsbeziehungen und Dominanz des Bilateralismus:* Die Doha-Runde scheitert und kann auch mittelfristig nicht zum Abschluß gebracht werden. Die WTO wird bedeutungslos und ist nicht mehr die zentrale Institution zur Regulierung des internationalen Handels. An ihre Stelle tritt ein komplexes Netzwerk von bilateralen Freihandelszonen. Die USA, die EU sowie in zunehmendem Maß China und Japan versuchen, andere Länder durch bilaterale Vereinbarungen an sich zu binden. Streitschlichtung findet in erster Linie auf bilateraler Ebene statt und ist nicht mehr an Regeln gebunden.

4. *Entstehung von Handelsblöcken:* Die Entwicklungs- und Schwellenländer festigen ihre Zusammenarbeit im Rahmen der Gruppe der 21 und bilden einen eigenen Handelsblock. China, Südafrika und Brasi-

lien sind darin die entscheidenden Akteure. Die Weltwirtschaft zerfällt in drei große Blöcke – EU, die von den USA dominierte NAFTA und den Südblock –, zwischen denen die Konfrontationen erheblich sind. Länder wie Japan oder Australien sind gezwungen, sich einem Block anzuschließen. Protektionismus nimmt zu, das Projekt Globalisierung ist gescheitert.

Welche Handelsordnung?

Welches Szenario ist aber nun plausibel? Die beiden ersten Szenarien sind geprägt von einer unterschiedlich starken Rückwendung zum handelspolitischen Multilateralismus, die beiden anderen vom Zerfall der multilateralen Ordnung.

Am unrealistischsten erscheint das zweite Szenario. Vor dem Hintergrund des zunehmenden Protektionismus der letzten Jahre ist es unwahrscheinlich, daß sich eine große Koalition zur Stärkung der multilateralen Ordnung bildet. Regierungen müßten bereit sein, sensible Bereiche der eigenen Volkswirtschaft neuem Wettbewerbsdruck auszusetzen. Freihandel müßte als wirtschaftspolitisches Paradigma wieder an Glaubwürdigkeit gewinnen.

Wahrscheinlicher ist das erste Szenario. Es ist denkbar, daß die Kombination von Zugeständnissen des Nordens mit der Drohung, ersatzweise bilaterale Freihandelszonen anzustreben, eine ausreichende Wirkung entfaltet, um die Blockadebereitschaft des Südens zu dämpfen. Damit hätte Cancun nichts geändert, aber der Verfall der Bedeutung der WTO wäre aufgehalten.

Das dritte Szenario ist vermutlich ebenso wahrscheinlich wie das erste, aber aus Sicht der Entwicklungsländer und aus handelspolitischer Perspektive auch das heimtückischste. Unter dem rhetorischen Deckmantel von Handelsliberalisierung werden Hierarchien zementiert. Bilaterale Freihandelszonen sind eigentlich korrekt als Präferenzhandelsabkommen zu bezeichnen. Nicht-Teilnehmer werden geschädigt. Handel wird durch die in Freihandelszonen unvermeidlichen Ursprungszertifikate un-

nötig erschwert. Die ärmsten Länder mit wenig leistungsfähigen Verwaltungen leiden darunter besonders. Und es gilt das Recht des Stärkeren: Die WTO ist für die Streitschlichtung in Freihandelszonen nicht zuständig. Im Konfliktfall ist kaum zu erwarten, daß beispielsweise die USA auf die Interessen eines Entwicklungslandes Rücksicht nehmen.

Diese Einschätzung wird bestätigt, wenn man bereits ratifizierte bilaterale Vereinbarungen genauer betrachtet. In der Freihandelszone zwischen Chile und den USA beharrten die Amerikaner auf einem Verbot von Beschränkungen des Kapitalverkehrs. Dies ist vor dem Hintergrund der sehr positiven Erfahrungen Chiles mit Beschränkungen des Zuflusses von ausländischem Kapital in den 90er Jahren sehr eigennützig. Chile hatte keine echte Wahl: Entweder es akzeptiert das Diktat der USA, oder die für Chile nützlichen Elemente des Abkommens treten nicht in Kraft.

Das vierte Szenario kann mittelfristig nicht ausgeschlossen werden, erscheint jedoch aus heutiger Perspektive weniger wahrscheinlich. Nur wenn China, Brasilien und Südafrika die G 21 anhaltend unterstützen und gemeinsam Führungsverantwortung übernehmen, hat dieses Projekt eine Zukunft. Andererseits ist die Bedeutung der drei Länder nicht zu unterschätzen. Alle drei sind in der Lage, in ihren Regionen gestaltenden Einfluß auszuüben und regionale Koalitionen zu organisieren. Dies gilt für Brasilien und den Mercosur, für Südafrika und die SADC-Länder im südlichen Afrika sowie für China und die südostasiatischen Länder. Unklar ist hingegen, ob die in der G 21 organisierten Länder in der Lage sein werden, im Konsens Interessen zu benennen und diese gegenüber der EU und den USA zu vertreten.

Für den Süden mag ein solches Projekt einen gewissen Charme haben, aber für die Welthandelsordnung wäre eine von drei Blöcken geprägte Weltwirtschaft ebenso verheerend wie das dritte Szenario eines handelspolitischen Bilateralismus.

Die ausgelassenen Tänze einiger Vertreter von Nichtregierungsorganisationen am Strand von Cancun wirkten vor dem skizzierten Hintergrund albern und töricht. Die Legitimation von Akteuren, die offenbar ein nur gering ausgeprägtes Verständnis für die Funktionsweise einer multilateralen Handelsordnung haben, muß nach Cancun noch stärker in Frage gestellt werden als bisher. Offenkundig hat sich bei einigen NGO-Vertretern eine Denkweise verfestigt, die politische Prozesse nur noch in den Rastern von Kampagnen wahrnimmt, ohne deren Folgen recht zu bedenken.

Insgesamt sind das keine erfreulichen Perspektiven. Der Blick in die Geschichte lehrt, daß es Parallelen zur heutigen Situation gibt: In den 20er Jahren wurde ebenso wie in den 90er Jahren Liberalisierung und Deregulierung propagiert: Eine multilaterale Organisation, der Völkerbund, sorgte für freieren Welthandel. Dies hielt nicht lange an: In den 30er Jahren folgte die Abschottung der Volkswirtschaften und die Bildung regionaler Blöcke. Auch damals propagierten die USA bilaterale Abkommen. Zwischen 1934 und 1940 schlossen sie 22 Handelsabkommen mit anderen Ländern, Deutschland vereinbarte bis 1938 25 bilaterale Abkommen. Es ist zu befürchten, daß heute die Bedeutung einer multilateralen Handelsordnung vielen Entscheidungsträgern nicht mehr hinreichend klar ist.

Wie reagiert die EU?

Außenhandelskommissar Lamy hat seit drei Jahren keine neuen Freihandelsprojekte der EU mit nicht-europäischen Ländern mehr begonnen. Diese Politik steht nach Cancun auf dem Prüfstand. Soll die EU künftig verstärkt bilaterale Freihandelszonen vereinbaren? Sie hat vermutlich nur die Wahl zwischen zwei Übeln: Soll sie sehenden Auges die WTO unterminieren und auf Bilateralismus setzen? Oder wäre es klüger, allein auf die WTO zu bauen und zu beobachten, wie Washington den eigenen Außenhandel an der WTO vorbei neu organisiert?

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2003
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364